

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'EXERCICE
DE LA
TUTELLE ADMINISTRATIVE

SUR
L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 17 Juin 1910, à 1 h. 1/2

PAR

EUGÈNE LOGEZ

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur
Suffragants } *MM. WAHL, professeur*
 } *JÈZE, professeur*

PARIS (5°)
V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS
16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1910

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DE L'EXERCICE

DE LA

TUTELLE ADMINISTRATIVE

SUR

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DE PARIS

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Vendredi 17 Juin 1910, à 1 h. 1/2

PAR

EUGÈNE LOGEZ

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { *MM. WAHL, professeur*
JÈZE, professeur



PARIS (5°)

V. GIARD & E. BRIÈRE

LIBRAIRES-ÉDITEURS

16, RUE SOUFFLOT ET 12, RUE TOULLIER

1910



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PRÉAMBULE

L'administration a pour mission de pourvoir à des intérêts fort nombreux et fort variés, qui sont les uns communs à la nation entière, les autres spéciaux à certaines portions du territoire : régions ou communes. Si, pour les premiers, il est logique de laisser au pouvoir central le soin d'y pourvoir, il semble raisonnable et avantageux de s'en rapporter aux représentants des régions et des localités pour ce qui concerne les intérêts et les besoins de celles-ci. Les Conseils régionaux ou locaux sont mieux placés que le pouvoir central pour se rendre compte des mesures à prendre et leurs membres feront dans un cercle restreint l'apprentissage de la vie publique : ils pourront ainsi, par la suite, rendre d'utiles services à la nation entière.

Mais si grands que soient les avantages de la décentralisation et le désir d'accorder aux communes en particulier le pouvoir de s'administrer elles-mêmes par leurs représentants élus, le législateur a dû tenir compte de

données du problème qui imposent une surveillance et un contrôle du pouvoir central sur les administrations municipales. On ne peut songer, surtout dans notre pays qui a besoin d'être uni pour jouer un rôle dans la politique européenne, à l'autonomie complète des communes ; certaines restrictions doivent être apportées à l'administration locale dans l'intérêt supérieur de l'Etat, dans celui de la commune elle-même et des administrés.

Il importe en effet que les lois soient observées et appliquées par les pouvoirs locaux dans toute l'étendue du territoire, que les intérêts généraux souvent liés à ceux des communes, quelquefois en conflit avec eux, ne leur soient pas sacrifiés. L'Etat doit veiller à ce que les contribuables ne soient pas trop surchargés d'impôts par la commune, ce qui aurait pour conséquence de rendre difficile la rentrée des impôts généraux, à ce que le patrimoine communal soit sagement administré et les revenus utilement employés — cela tant dans l'intérêt de la commune que dans celui de l'Etat lui-même. Enfin il faut que les droits des particuliers ne puissent être méconnus par une autorité tatillonne ou rancunière, que leurs intérêts ne soient pas sacrifiés injustement, en un mot, que la loi ne donne pas aux communes au lieu d'administrateurs des tyrans locaux.

Pour assurer le respect de ces différents intérêts, on a accordé au pouvoir central certains moyens de surveillance et de coercition à l'égard des agents de la commune (administration active et membres du Conseil

délibérant), et aussi du personnel municipal (fonctionnaires communaux). On a réservé aussi au gouvernement un droit de contrôle sur leurs actes.

L'ensemble de ces mesures constitue ce qu'on a appelé « la tutelle administrative », expression consacrée par l'usage et qui nous vient de la Restauration : à cette époque tout pouvoir est tenu du roi, d'où la suprématie de l'administration du roi, sous laquelle les administrations locales ont à régir ce que l'intérêt général peut abandonner aux intérêts particuliers. Le roi joue un rôle d'arbitre en veillant à ce que ceux-ci n'empiètent pas sur l'intérêt collectif. Cette prérogative du roi est qualifiée de tutelle administrative. M. Pardessus, professeur de droit administratif à la Faculté de Paris et rapporteur d'un projet de loi en 1821 l'emploie déjà : « L'administration suprême, dit-il, ne doit pas être confondue avec la tutelle légale des intérêts locaux, qui appartient au roi plutôt pour le bien des établissements que pour celui de l'Etat ».

Cependant cette expression est impropre et injuste. Impropre — car le pouvoir central n'a pas comme le tuteur l'exercice d'un droit, dont la jouissance appartiendrait à la commune ; tout au plus pourrait-on comparer son rôle à celui d'un conseil judiciaire, dont l'assentiment est nécessaire pour certains actes. Injuste — comment en effet admettre que sont en tutelle des hommes qui connaissent mieux les besoins de la commune et les affaires qu'ils traitent que ceux qui sont

chargés de les contrôler ; car ils sont placés plus près de ces intérêts, auxquels ils doivent pourvoir.

Quoi qu'il en soit, ce contrôle a varié avec les gouvernements suivant qu'ils entendaient laisser plus ou moins de liberté aux communes. La base de notre organisation administrative est encore actuellement la loi du 28 pluviôse an VIII qui institue en France un régime de centralisation complète. Tous les agents de la commune dans le système organisé en l'an VIII (maire, adjoints, conseillers municipaux) sont nommés par le pouvoir central ou ses représentants. Au conseil municipal composé cependant de membres soumis au gouvernement, on n'accorde que peu d'attributions ; les matières sur lesquelles il pourra délibérer sont strictement communales et encore le budget sera-t-il arrêté définitivement par le sous-préfet ou le préfet. La décentralisation s'est faite par étapes. Les conseils municipaux sont élus d'abord au suffrage restreint sous la monarchie de Juillet, puis au suffrage universel à partir de 1848. L'évolution fut plus lente pour l'administration active (maire et adjoints) qui ne furent élus qu'en 1882 dans toute la France, sauf Paris.

En ce qui concerne les attributions des conseils municipaux, les lois du 18 juillet 1837, du 24 juillet 1867 et enfin celle du 5 avril 1894, actuellement en vigueur, marquent les étapes : désormais les délibérations réglementaires forment le droit commun et elle ne seront annulables que dans les conditions fixées.

par la loi et non plus pour simple inopportunité.

Cette législation accorde donc une large part aux élus des communes dans l'administration locale ; mais la loi du 5 avril 1884 n'est pas applicable à Paris. Son administration active n'est pas confiée à ses élus, mais à deux agents du pouvoir central, le préfet de la Seine et le préfet de police. Son conseil municipal a moins de pouvoirs que ceux des autres communes : les délibérations exécutoires seulement après approbation de l'autorité supérieure forment pour lui le droit commun. Quelles sont donc les raisons qui ont fait conserver à l'administration centrale plus de pouvoirs à l'égard de Paris ?

Il suffit de comparer Paris aux autres communes, même les plus importantes, pour se convaincre que Paris est absolument dissemblable des autres villes par sa situation politique, économique et financière, que Paris est unique.

Paris est capitale de la France ; dans ses murs habitent les représentants des puissances étrangères accrédités auprès du gouvernement français, à qui incombe la charge de faire respecter les nombreuses immunités dont jouissent ces agents.

Paris est le siège des Chambres législatives et du gouvernement ; et il importe que l'œuvre législative soit accomplie dans la plus grande indépendance possible, que le gouvernement ne soit pas paralysé dans son action par un pouvoir local trop puissant. Dans ces conditions la question de la police est capitale à Paris et l'Etat a le

plus grand intérêt à l'organiser lui-même, car la police générale et la police locale, toujours difficiles à distinguer ailleurs, sont ici inséparables.

Les considérations économiques et financières renforcent cette manière de voir. La région parisienne est celle où la population est la plus dense (7.653 habitants par kilomètre carré pour la Seine et Paris). La configuration générale du terrain autour de cette région, qui occupe le fond d'une sorte de cuvette, le réseau fluvial, puis la construction de cinq grands réseaux de chemins de fer partant de Paris ont contribué puissamment à augmenter cette population et ses forces économiques. Au dernier recensement de 1906 la population de Paris s'élevait à 2.763.393 habitants, soit près du quinzième de la population de la France entière.

La richesse de Paris est considérable, ce qui lui permet d'avoir un budget aussi important que celui de bien des petits Etats de l'Europe. Les recettes effectuées en 1908 se sont élevées à 504.857.676 fr. 07 et les dépenses payées à 432.493.253 fr. 44. Le centime additionnel aux 4 contributions directes était de 755.760 fr. 66 au même budget de 1908, ce qui donne une idée de l'importance des questions financières pour la ville de Paris. De telles ressources lui permettent d'avoir beaucoup de crédit et une dette considérable : plus de deux milliards en 1909.

La ville de Paris, par sa population et ses ressources, est prépondérante dans le département, qui n'est qu'une

annexe du colossal chef-lieu. Pour contrebalancer cette influence il aurait fallu créer un département trop vaste. Dans ces conditions, le département de la Seine étant encore la ville de Paris, il peut ne pas sembler extraordinaire qu'au point de vue de l'administration active le soin de représenter la ville et le département ait été confié aux mêmes administrateurs.

Pour donner satisfaction aux besoins exigés par une population aussi nombreuse, il faut une organisation administrative spéciale et une armée de fonctionnaire municipaux. Si leur nomination et leur révocation dépendaient exclusivement d'une municipalité élue, de quelle force celle-ci ne disposerait-elle pas ?

Aussi l'Etat a-t-il le plus grand intérêt à exercer sur l'administration de Paris un contrôle étroit et efficace : il ne peut ni ne doit laisser s'y constituer en face du pouvoir central une municipalité puissante susceptible de le tenir en échec : le simple bon sens l'indique. M. Berthélémy, dans son *Traité de droit administratif*, en a fort bien montré la raison. Après avoir comparé la ville de Paris à une foule qui, composée de gens de caractère très doux, peut commettre les pires excès : « Donner à cette foule des chefs, dit-il, reconnaître à ces chefs des droits, leur accorder des pouvoirs opposables au pouvoir central, c'est préparer la guerre civile, c'est donner des organes à la rebellion, c'est constituer le gouvernement révolutionnaire en

expectative à côté du gouvernement régulier » (1).

L'expérience est malheureusement en ce sens. Nous le verrons dans une première partie où sera exposé l'historique succinct des rapports des différents gouvernements avec l'administration municipale de Paris.

Une deuxième partie sera consacrée aux pouvoirs de l'administration centrale sur les agents de la commune (municipalité, conseil délibérant) et sur le personnel municipal, ainsi que sur l'organisation et le fonctionnement du conseil municipal et des services communaux.

La troisième, au contrôle du pouvoir central sur les attributions et les actes de ces mêmes agents.

Enfin (quatrième partie) l'étude des principaux projets de réorganisation de l'administration municipale de Paris montrera quelle part serait réservée au pouvoir central dans cette administration, si ces projets étaient adoptés.

(1) Berthelémy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 5^e édit., p. 215.

DE L'EXERCICE
DE LA
TUTELLE ADMINISTRATIVE
SUR
L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DE PARIS

CHAPITRE I

HISTORIQUE

A. — Epoque romaine et franque.

L'administration municipale de Paris paraît se rattacher à l'antique corporation des « nautæ parisii » qui devait exister même avant l'occupation de la Gaule par les Romains. Ceux-ci ont dû, lorsqu'ils ont organisé la Gaule après la conquête, laisser certains pouvoirs à la corporation sur l'administration municipale. Cette hypothèse est confirmée par plusieurs faits. D'abord un bas-relief retrouvé en 1711 sous le chœur de Notre-Dame nous dit que les nautes ont élevé un autel à Jupiter sous le règne de Tibère : or, les fonctions municipales com-

portaient certains sacrifices aux dieux et le gouvernement de la cité était associé à une religion locale.

De plus, la corporation était très riche (Le Roy, Dissertation sur l'Hôtel de Ville) « ... on n'y admettait que « ceux dont les richesses pouvaient soutenir le poids « d'un négoce si étendu et... il y avait en commun des « biens fonds inaliénables, dont les revenus étaient des- « tinés aux dépenses communes ». Il y a là un trait qui rapproche la corporation des nautes de l'organisation de la curie romaine dont les membres étaient solidairement responsables.

Le défenseur de la cité institué par Valentinien en 365 était pris vraisemblablement dans le corps des nautes. Son rôle était en effet considérable : il était chef et protecteur de la cité. Outre l'administration de la ville et le droit de justice, il devait défendre les intérêts municipaux et privés contre les abus de pouvoir des agents de l'Etat. Aussi devait-il être puissant et il semble que seul le corps des nautes pouvait le soutenir dans cette lourde charge. Il est vrai que les membres des corporations pouvaient éluder les charges municipales, s'ils les trouvaient trop lourdes, mais en fait ils ne le firent jamais.

A côté de l'administration des habitants, il y avait un représentant du pouvoir central, le *præfectus urbis* ; mais la liberté laissée aux villes était très grande : la construction, l'entretien des édifices publics, des aqueducs, routes, remparts, les approvisionnements de la cité, l'acceptation des legs et hérédités était de la com-

pétence définitive de la curie. Une loi interdisait même, sous peine d'exil et de confiscation des biens, aux agents de l'autorité impériale de provoquer des discussions relativement aux ouvrages publics construits avec les deniers de la cité (*L. jubemus*, I Cod. lib. 8, tit. 13 de *ratiocin. oper. publ.*).

« C'est principalement à cette indépendance de l'administration locale que, malgré les bouleversements causés et renouvelés par les nombreuses irruptions des barbares, les cités des Gaules durent la continuation de leur existence politique et le maintien de leur droit municipal (1) ».

Les Francs ne changèrent rien à ce mode d'administration. Sous Chilpéric (588), sous Clotaire III (665) nous retrouvons le préfet de la ville. Au bas d'un testament du VII^e siècle [figure le nom de Baudacharius avec le titre de défenseur. Plus tard le préfet de la ville prend le titre de comte et les défenseurs deviennent les scabini (échevins).

La liberté laissée aux villes pour leurs affaires fut très grande sous les rois francs. On ne voit en effet dans les nombreuses lois que firent ces princes aucune disposition concernant l'administration des cités ; si celle-ci n'avait pas été confiée entièrement aux pouvoirs locaux, ils auraient certainement donné des instructions à leurs comtes. Comment Charlemagne, par exemple, qui entre

(1) Raynouard, *Histoire du droit municipal en France sous la domination romaine et sous les trois dynasties*, t. I, p. 237.

dans de si minutieux détails pour la gestion de ses domaines, se serait-il abstenu de régler les affaires municipales, si celles-ci n'avaient pas été gérées par la cité elle-même : or, ce mot de cité n'est même pas écrit dans les communications aux ducs et aux comtes, comme agents de l'autorité royale. Nous voyons simplement que dans l'assemblée de comté tenue à Paris en 803, le comte Etienne lit les capitulaires en présence des échevins, qui y mettent leurs signatures, les enregistrent et au nom de la cité promettent de les observer, mais nous ne trouvons aucun document se rapportant à l'administration de la ville elle-même. Cela s'explique par ce fait que « respectant la loi romaine qui protégea les « institutions municipales des cités, ne devant et ne voulant faire aucun capitulaire sur ou contre cette loi, ils « ne pouvaient rien statuer touchant les droits ou les devoirs de la corporation municipale... Ils laissèrent les « diverses corporations administratives exercer des « droits d'âge en âge, régir les intérêts locaux et les affaires communes (1) ».

B. Les rois de la 3^e race (De Hugues Capet à la Révolution).

L'avènement de la troisième race avec Hugues Capet marque pour la France le début de l'unité française et pour Paris le commencement de son rôle de capitale.

(1) Raynouard, p. 160 et suiv.

C'est en effet autour de Paris et du duché de l'Ile de France que les successeurs de Hugues Capet vont grouper patiemment et à travers mille vicissitudes les autres seigneuries pour en faire la France.

En même temps que le rôle de Paris devient plus important, l'organisation de son administration se précise.

En 884 Hugues le Grand avait obtenu l'inféodation du comté de Paris ; devenus propriétaires de leur charge, les comtes de Paris cessèrent de rendre la justice par eux-mêmes, ils avaient confié ce soin à un vicomte. En 1032 la charge du comte de Paris fait retour à la Couronne. Un nouveau magistrat est créé par le roi pour rendre la justice et maintenir l'ordre sous le nom de « prévôt de Paris », réunissant les droits et les prérogatives du comte et du vicomte. Il représentait, dit le grand Coutumier de France, « comme chef du Châtelet, « la personne du roi au fait de la justice ». En conséquence, au moins au début le Prévôt eut sur la ville de Paris la plénitude de la juridiction.

Le mouvement des communes qui se produisit un peu plus tard n'eut pas pour conséquence de faire de Paris une organisation politique indépendante. « Les rois, « même ceux qui, comme Louis VI, provoquaient la formation des communes sur les domaines des seigneurs « féodaux n'eussent pas souffert sur leurs propres domaines l'émancipation municipale d'une telle ville... « Le principe de la ghilde, de l'association, au lieu de « s'appliquer à la commune elle-même, s'applique à la

« corporation qui exerçait la réalité du pouvoir municipal, c'est-à-dire à l'ancienne corporation des « *navitae*... (1) ». C'est qu'en effet la création de villes franches ou libres sur le domaine des autres seigneur provoquait singulièrement l'affaiblissement de ceux-ci ; la royauté, si faible à ses débuts, avait dans les villes un excellent appui et leurs révoltes lui fournirent maintes fois un excellent prétexte pour intervenir dans les affaires des seigneurs. Paris ne pouvait profiter naturellement de la même émancipation ; mais les rois capétiens accordèrent à la confrérie de la marchandise de l'eau différents privilèges. Louis VI lui accorda en 1121 le droit de percevoir 60 sols sur chaque vaisseau chargé de vin amené à Paris.

Philippe-Auguste eut pour la bourgeoisie parisienne la plus grande estime ; partant pour la Terre-Sainte, il confia à un conseil de 6 bourgeois son trésor et son testament. Il confirma et augmenta les privilèges de l'association ; il abandonna aux syndics de la marchandise différents droits mais à charge d'être employés à l'embellissement de la ville, à la construction d'une enceinte fortifiée et d'un port. En 1220, il leur permit d'établir des crieurs jurés leur affermant moyennant 320 livres par an les poids et mesures ; en même temps il leur abandonna la basse justice en cette matière.

L'association prit dès lors une importance de plus en plus grande : elle devint une immense corporation fé-

(1) Robiquet, *Histoire municipale de Paris*, t. I, p. 13.

dérative des différents métiers ayant leurs statuts et leurs lois et présentant réunie l'élite de la population. Les attributions du prévôt de Paris ont été diminuées à son profit. Toutefois, ce n'est que sous saint Louis que l'association s'empare définitivement du pouvoir municipal et qu'en face du prévôt de Paris apparaît le prévôt des marchands, chef de la Hanse parisienne, qui représente la ville et figure pour la première fois sous ce titre dans un contrat passé en 1263 entre la confrérie Notre-Dame et la marchandise de l'eau.

Sous les règnes suivants le pouvoir municipal exercé par les représentants de la ville ne fait que grandir pour atteindre son apogée avec Etienne Marcel. La juridiction de l'Hôtel de Ville s'étendait à cette époque aux marchandises arrivant par eau depuis le moment où ces marchandises touchaient au port de Grève jusqu'au débarquement ; au soin de veiller aux remparts depuis l'appel de Philippe-Auguste en vue d'élever une nouvelle enceinte fortifiée ; au pavage des principales rues : en 1184 Philippe-Auguste avait commencé : « ayant convoqué les principaux bourgeois de la ville et le prévôt il donna l'ordre de garnir de fortes pierres les rues principales » (1).

La construction des quais et l'entretien des ponts furent confiés au prévôt des marchands et au bureau de ville ; de même que la police des crieurs, l'inspection

(1) Rigord, *De gestis Philippi-Augusti*, *Rec. des hist. de France*, t. XVII, p. 16.

des poids et mesures : le roi garde la haute justice et les amendes produites par la confiscation des fausses mesures ; mais les droits payés pour le criage et pour la vente, la pesée et le mesurage des marchandises appartiennent aux marchands de l'eau. « Afin d'apprécier l'importance commerciale et civile que le Parloir aux bourgeois pouvait retirer de l'exercice d'un tel privilège, il est nécessaire de donner la signification de ces mots « Criage de Paris ». L'on comprenait sous ce nom la faculté de faire annoncer dans toutes les rues de la capitale le prix des marchandises de différente nature, la vente et le loyer des maisons, enfin la mort de chaque citoyen (1) ».

Ils avaient l'administration des poids et mesures depuis 1220. La répartition de la taille leur incombait : les bourgeois de Paris étaient exempts des corvées féodales mais non de la taille et un certain nombre de bourgeois étaient nommés pour la vérification. Les membres du Parloir aux bourgeois s'occupaient aussi des questions de mitoyenneté. Ainsi les pouvoirs de la corporation des marchands de l'eau comprenaient, outre les privilèges de juridiction résultant de son commerce, bien des prérogatives du pouvoir municipal.

Pour faire face à ces nombreuses attributions, le prévôt des marchands était assisté d'un certain nombre de magistrats. D'abord, pour les intérêts commerciaux

(1) Leroux de Luicy, *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris*, p. 137.

de la corporation, il existait un tribunal, le Parloir aux bourgeois, où le prévôt siégeait avec 4 échevins et 24 conseillers de ville ; ce tribunal était compétent, non seulement en matière commerciale, mais encore pour les questions de droit civil.

Comme il était nécessaire que ces sentences fussent écrites, il y eut un clerc au Parloir aux bourgeois qui enregistrait les sentences, se mêlait aux délibérations et y donnait son avis. Il était chargé en outre de la conservation des archives et du maniement des deniers de la ville.

Le clerc procureur représentait le roi auprès du tribunal et fixait la part qui lui revenait comme suzerain dans les confiscations.

Plus tard, la plupart des affaires de droit civil passèrent au Parlement et à la juridiction civile du Châtelet.

Les échevins, qui figurent au Parloir aux bourgeois, aident le prévôt des marchands dans l'administration de la ville ; à chacun était commis le soin d'une ou plusieurs branches de l'administration, qu'il dirigeait et dont il rendait compte, soit au prévôt des marchands, soit au bureau de ville assemblé. Ils jouissaient d'une grande autorité, car étant rééligibles et se consacrant à une catégorie d'affaires, ils acquéraient une grande compétence.

Le pouvoir municipal avait besoin, pour être exercé dans toute sa rigueur, de moyens d'exécution rapides confiés à des hommes fidèles et sûrs. Ce fut le rôle des

quarteniers, cinquanteniers et dizainiers : les quarteniers étaient chefs de la milice bourgeoise du quartier ; sous leurs ordres, les cinquanteniers commandaient à 50 hommes, les dizainiers à 10 hommes.

Cette organisation militaire dépendait directement du prévôt des marchands et contribuait à lui donner une grande influence. « Très vraisemblablement, dit M. Robiquet (1), ce fut Marcel qui constitua les premiers « cadres de cette milice bourgeoise, dont le rôle devait « être si grand dans l'histoire des guerres civiles de « notre pays. Placés par lui à la tête des quartiers, les « amis du prévôt donnaient le mot d'ordre à la population parisienne. Cette organisation démocratique... « est un véritable trait de génie. Cette subordination savante des bourgeois aux dizainiers, des dizainiers aux cinquanteniers, des cinquanteniers aux quarteniers, « des quarteniers enfin au corps de ville et au prévôt « des marchands pouvait mettre en effet sous la main « d'un seul homme toutes les forces vives de la cité et, « dans les temps de crise, en faire l'armée de la révolution. » Aussi bien l'expérience ne tarda pas à être faite par Marcel lui-même. Après la défaite de Crécy, les ravages exercés dans la population par la peste sous le règne de Philippe VI et enfin la défaite de Poitiers et la captivité du roi Jean le Bon, les États généraux avaient été convoqués. L'influence des députés de Paris

(1) Robiquet, *Hist. municip. de Paris*, t. I, p. 78.

était très grande, parce qu'en qualité de représentants de l'Île de France, ils étaient appelés à opiner les premiers. En présence de la faiblesse du pouvoir royal, les députés des villes qui formaient la moitié de l'assemblée et subissaient l'influence d'Etienne Marcel, chef de la délégation parisienne, s'emparèrent de l'administration. Les Etats demandèrent la mise en jugement des ministres et des conseillers de la couronne, leur remplacement par des conseillers nommés par les Etats généraux. Le dauphin, effrayé de cet état d'esprit, les renvoya, mais l'année suivante (1357) leur convocation fut imposée de nouveau. Etienne Marcel et Robert le Cocq, évêque de Laon, rédigèrent la grande ordonnance de mars 1357, qui est peut-être le monument politique le plus considérable de notre histoire intérieure avant 1789 : l'inviolabilité des députés y était proclamée ; ils se seraient réunis 2 fois l'an, afin de veiller à l'exécution des lois, 36 commissaires élus auraient assisté le régent dans le gouvernement. La vénalité des offices de justice, les mutations de monnaie auraient été supprimées.

Malheureusement, Etienne Marcel, après bien des violences, fut abandonné par ses partisans et réduit à faire cause commune avec la Jacquerie et alliance avec Charles le Mauvais, roi de Navarre. Il fut assassiné au moment où il se disposait à lui livrer Paris.

Cette tentative du pouvoir municipal et son ingérence dans le domaine politique ruinèrent pour quelque temps les libertés de la ville.

Charles V qui avait manqué de trouver la mort dans la révolte, alors qu'il n'était encore que dauphin, amoindrit considérablement les attributions du prévôt des marchands et augmenta d'autant celles de son représentant, Hugues Aubriot, prévôt de Paris. Les lettres royales du 23 mai 1369 lui accordèrent de grands pouvoirs. « A cause du domaine de la Couronne, la juridiction ordinaire de la ville appartenait de plein droit « et de temps immémorial à son prévôt de Paris et qu'il « voulait qu'il eût seul, à l'exclusion de tous juges, la « connaissance et la punition de tous les délits qui se « commettent à Paris par quelque personne que ce « fust. » Celles du 25 septembre 1372 autorisent le prévôt de Paris et ses représentants « à faire la visite de tous « les métiers, vivres et marchands dans la ville et la « banlieue de Paris... Sans permettre qu'aucuns autres « entreprissent de faire ces sortes de visites. »

Pour faire oublier aux bourgeois qu'il leur enlevait leurs privilèges, il leur accordait des droits honorifiques, mais le prévôt des marchands n'était plus que consulté pour les affaires municipales.

Cette réaction s'accroît sous Charles VI. Il commença par supprimer, après la révolte des Maillottins, où d'ailleurs le Corps de ville ne fut pour rien, cette puissante hiérarchie municipale qui descendait du prévôt des marchands aux dizainiers et disposait à son gré de la formidable armée des métiers. L'ordonnance du 27 janvier 1383 mit sous la main du roi la prévôté

des marchands, l'échevinage, la juridiction de l'Hôtel de Ville, les rentes et les deniers communs de la ville.
« Nous avons prins et mis, prenons et mettons en nostre
« main la prévosté des marchands, eschevinage, clergie
« de notre dite ville de Paris avec toute la juridiction,
« cohercion, et congnoissance et tous autres droits
« quelconques qui avaient ou soulaient avoir les pre-
« vost des marchands, eschevins et clerks d'icelle ville
« en quelque manière que ce soit et aussi toutes les
« rentes et revenus appartenant à iceux prévost, esche-
« vins et clerc à la charge dessus dite. »

L'article 2 remettait aux mains du prévôt de Paris
« toute la juridiction ou congnoissance et cohercion
« que les susdits prévost, eschevins... avaient ou pou-
« vaient avoir... tant au faict de la rivière et de la mar-
« chandise comme en toutes autres choses. »

Mais sous Charles VI lui-même on rétablit la charge de prévôt des marchands ; on chercha donc « un no-
« table clerc et prudhomme qui eust le gouvernement
« de la prévosté des marchands, de par le roy, ne plus
« ne moins que le prévost de Paris ». Quoique nommé par le roi, Jean Juvénal des Ursins prit en mains énergiquement les intérêts de la ville et trouva moyen de « remettre sus » les droits et privilèges de la municipalité.

Pendant la querelle des Armagnacs et des Bourguignons la municipalité se tint à l'écart et conserva ses privilèges à travers les péripéties de la révolution cabo-

chienne : les lettres royales du 20 janvier 1412 consacraient même le rétablissement officiel des élections municipales.

Malheureusement, Paris fut bientôt tour à tour au pouvoir des Armagnacs, des Bourguignons et des Anglais, qui firent subir à la France une longue et douloureuse humiliation. Une grande ordonnance de février 1416 pendant la domination des Armagnacs consacrait dans ses 700 articles les privilèges de la marchandise de l'eau et du corps de ville : dans ces temps si troublés, elle passa presque inaperçue.

Quand un gouvernement régulier reprit enfin la direction de la France avec Charles VII, celui-ci se préoccupa de l'administration de Paris. Dès le mois de juillet 1450, une commission composée du prévôt des marchands, des échevins et des conseillers auxquels avaient été adjoints un certain nombre « d'honorables personnes et hommes sages » s'occupa de refondre les ordonnances « sur la forme et la manière des élections « du prévost des marchands, des eschevins de la ville « de Paris et des conseillers d'icelle ».

Cette commission arrêta une rédaction définitive : le corps de ville est dirigé par un prévôt des marchands et 4 échevins, le premier élu pour 2 ans consécutifs et les échevins se renouvelant par moitié chaque année ; le lendemain de la mi-août est fixé comme date de l'élection.

Le bureau de ville ordonnait à chaque quartenier

d'assembler à cet effet les cinquanteniers et les dizainiers de son quartier en appelant en outre 6 notables du quartier. Ce corps électoral désigne 4 notables, dont les noms sont consignés avec ceux des cinquanteniers et dizainiers dans un procès-verbal que le quartenier scelle et porte à l'Hôtel de Ville. L'assemblée du prévôt des marchands, des échevins et des 24 conseillers de ville choisissait 2 des 4 notables élus dans chaque quartier ; ces élus du 3^e degré faisaient partie du corps électoral définitif comprenant : 1^o le prévôt et les 4 échevins ; 2^o les 24 conseillers de ville ; 3^o les 16 quarteniers ; 4^o les 32 notables choisis au 3^e degré, soit 77 membres.

La réunion était fixée le lendemain de la mi-août : après avoir prêté serment, on allait aux voix. Le résultat étant connu, le procès-verbal des opérations électorales était clos et signé du prévôt et échevins puis était porté au roi ou au chancelier ou au Conseil du roi pour requérir confirmation de l'élection. Telle était la forme de l'élection du prévôt des marchands et des échevins.

Les conseillers de ville n'étaient pas élus, mais choisis par le prévôt des marchands et échevins en charge au fur et à mesure des vacances.

Ainsi la municipalité parisienne redevenait l'élue de la bourgeoisie ; malheureusement, la liberté des élections ne fut pas toujours respectée. Le pouvoir royal en devenant plus fort veut garder la direction politique

de la bourgeoisie parisienne et avoir sous la main la municipalité. Déjà avec Louis XI se manifeste cette tendance de mettre à la tête de la municipalité de Paris des gens tout dévoués au roi ; quand un élu lui déplaisait, il maintenait en charge celui dont les pouvoirs étaient expirés ou remplaçait l'élu par son candidat. C'est ainsi que pendant la Ligue du Bien public, Henry de Livres nommé prévôt des marchands sur l'ordre du monarque resta en fonctions de 1460 à 1465 et de 1476 à 1483. Toutefois, Louis XI confirma tous les privilèges accordés depuis Louis le Gros jusqu'à Charles VII ; à cela l'inconvénient n'était pas grand pour lui puisqu'il disposait de la municipalité.

Les franchises municipales furent encore diminuées sous Louis XII : à la suite de la chute du pont Notre-Dame, la municipalité fut remplacée d'office par une commission royale (arrêt du Parlement du 26 octobre 1499). Les élections furent rétablies par un autre arrêt du 1^{er} août 1500, mais la commission royale conserva le droit de choisir elle-même les 12 notables à la place de ceux élus autrefois par les assemblées particulières de quartier au 1^{er} degré. De plus, on ne convoquait avec les cinquanteniers et dizainiers que 6 bourgeois par quartier.

Avec François I^{er} s'introduit un usage fâcheux pour les libertés municipales : celui d'admettre les substitutions de parent à parent dans la possession des charges municipales. Les formes étaient assez rigoureuses au

début, puis on admit la résignation en faveur de tiers. Ce droit de résignation n'était attaché qu'aux fonctions de conseiller de ville ; mais pour les charges du prévôt des marchands et échevins, François I^{er} n'eut guère plus de ménagements que Louis XI et continua en charge ceux qui lui plaisaient. Il attribua au prévôt des marchands et aux échevins, par lettres patentes du 7 novembre 1544, « la superintendance des choses requises pour l'entretienement d'iceux pauvres comme ont les magistrats de nos dites autres bonnes villes. » Une commission fut nommée pour ce rôle d'assistance ; on distinguait entre les pauvres valides et les invalides ; ceux-ci devaient être secourus, ceux-là enchaînés et destinés aux ouvrages publics.

L'édit de novembre 1539 « pour tenir la ville de Paris nette et bien pavée » prescrivait aux particuliers de faire paver « à pente raisonnable et entretenir le pavé en bon estat et les rues nettes chacun en droit soy » ; il attribuait compétence au prévôt de Paris et à son lieutenant criminel (créé vers la fin du x^v^e siècle en même temps que le lieutenant civil) ; mais les quarteniers devaient veiller à l'exécution et répondre de leurs quartiers quand ils ont encouru des contraventions. Un autre édit sur le guet, distingue entre le guet royal confié aux officiers du roi, et le guet assis ou guet dormant confié aux gens de métier.

Sous Henri II, la multiplication des offices vendus par le roi porta atteinte aux droits de la ville. Cependant,

dans son édit de mai 1554, il prend certaines mesures pour défendre les prérogatives des bourgeois et défend aux cinquanteniers et dizainiers de donner leurs voix les uns aux autres dans le collège électoral, mais ils doivent les faire tomber sur les huit notables du quartier.

Charles IX et la reine mère Catherine de Médicis, demandent aux électeurs municipaux, la continuation de deux échevins, la ville proteste ; le roi prescrit alors de faire les élections en double, mais il cède devant l'énergique résistance qui lui est opposée. Plus tard, en 1511, il impose deux échevins, nomme des conseillers de ville.

Sous Henri III, la révolution de mai 1588 fait table rase, non seulement du gouvernement royal mais aussi de la municipalité traditionnelle. Elle ne vise pas à donner à la prévôté des marchands l'autonomie : le pouvoir municipal est tout entier dans les mains du Conseil de la Ligue. Bien que les Guise et les Seize aient inscrit dans leur programme « le rétablissement de l'antique liberté des élections », c'est là une apparence trompeuse : aux élections régulières furent substituées des élections tumultueuses. Dans chaque quartier, c'était un membre du Conseil des Seize qui était chargé des mesures d'exécution.

Henri IV dans un édit de mars 1594 avait promis de réintégrer la ville dans ses droits et privilèges, mais en fait il imposa ses créatures. Avec l'absolutisme royal

les magistrats municipaux sont réduits au rôle de simples valets du roi. La municipalité parisienne n'a plus qu'à se soumettre : pour la dernière fois le prévôt des marchands joue un rôle politique dans la Fronde.

D'ailleurs les magistrats municipaux n'étaient plus, la plupart, les élus de la population. Par un édit de février 1623 confirmé en 1633, les officiers municipaux étaient autorisés à résigner leurs charges devant notaire, tandis qu'auparavant la résignation n'était permise que devant le bureau de ville et celui-ci pouvait s'y opposer.

Louis XIV (édit de mars 1669) confirma les privilèges de la ville, mais par l'édit de décembre 1672, il supprima même les droits de la Compagnie française. Par d'autres édits toutes les fonctions municipales furent créées en titre d'offices. Seule la prévôté des marchands resta soumise à l'élection ; mais l'influence royale prédominait et réduisait cette élection à une simple formalité.

Ainsi sous Louis XIV et ses successeurs les représentants de Paris ne sont plus élus ; la royauté absolue n'aurait pas toléré si près d'elle une autorité trop puissante ; les pouvoirs eux-mêmes de la municipalité furent restreints.

A la veille de la Révolution, l'administration municipale de Paris était partagée entre le Parlement qui avait la haute administration, la police et la juridiction sur les affaires municipales (grande voirie), le bureau des finances, qui avait également la juridiction en matière de grande et de petite voirie, la chambre des bâtiments

(bâtiments et constructions), le lieutenant général de police et le bureau de ville. Celui-ci avait compétence pour la gestion des revenus communaux et pour quelques questions de travaux publics, police des quais, voirie.

C. De 1789 à l'an VIII.

L'histoire des rapports de la municipalité avec le pouvoir central pendant cette période peut se diviser en deux parties : 1^{re} de 1789 à 1794 (an II), l'organisation administrative est réglée de façon à laisser la plus grande liberté à la municipalité de Paris ; 2^e de 1794 à l'an VIII, c'est la centralisation absolue, conséquence de la répression des abus provoqués par la liberté trop grande : le pouvoir central prend lui-même en mains la direction des affaires de Paris.

La Révolution de 1789 ne détruisit pas immédiatement l'organisation municipale de Paris. L'ordonnance de convocation des Etats généraux du 28 mars 1789, avait divisé Paris en 60 districts pour procéder à la nomination d'un électeur sur 100 individus justifiant de six livres de capitation ou d'un titre d'officier, de grades dans une Faculté. Cette assemblée primaire ne devait durer qu'un jour et était constituée pour une seule opération : dans sa séance du 10 mai elle n'en décida pas moins qu'il était « nécessaire qu'elle se continuât pen-

dant toute la tenue des Etats généraux pour correspondre avec ses députés ». Le 27 juin, les électeurs du Tiers avec quelques-uns du clergé s'installent à l'Hôtel de Ville, accueillant les députés de la noblesse et du clergé qui veulent bien se joindre à eux et caressant l'espoir « de rétablir dans son intégrité la commune de Paris ». Cette assemblée siégeait à côté du Bureau de ville ; le 13 juillet elle prend un arrêté prescrivant aux districts de fournir chacun un état de deux cents citoyens capables de porter les armes pour former un corps de la milice parisienne.

Ainsi se trouvant en présence d'un pouvoir central faible, l'assemblée des électeurs empiète sur les attributions du pouvoir législatif en s'érigeant elle-même en municipalité d'abord à côté du Bureau de ville qui continue à subsister jusqu'au 14 juillet 1789, se substituant à lui après cette date et prenant des mesures qui normalement appartiennent au pouvoir central.

« Le premier soin des électeurs... fut de rétablir la « circulation des approvisionnements et des lettres..., « de pourvoir à la garde et à la sûreté des barrières, « pour assurer la perception des droits d'octroi..., d'assujettir à une certaine discipline les corps de volontaires qui se formaient un peu partout (1). »

Les électeurs comprirent cependant que, nommés pour élire des députés, ils n'avaient pas le droit de s'ériger en représentants de la commune indéfiniment. Aussi déci-

(1) Robiquet, *Le personnel municipal pendant la Révolution*, p. 27.

dèrent-ils, le 18 juillet, que les 60 districts seraient convoqués et assemblés pour nommer des députés qui constitueraient le corps municipal et auraient à se prononcer sur la légalité des pouvoirs de La Fayette comme commandant de la milice et de Bailly comme maire de Paris. Il fut aussi décidé qu'on ferait nommer le 20 juillet un délégué par district, ces 60 citoyens devant former un comité provisoire réparti en quatre bureaux, avec cette réserve que les membres actuels du bureau des subsistances seraient confirmés et adjoints aux nouveaux membres.

Dès le 19 au soir, la plupart des districts avaient pris les mesures nécessaires. Ce n'est que le 23 que l'Assemblée nationale fut saisie par Mirabeau d'une proposition tendant à créer une municipalité régulière. Mais à la même date, Bailly avait adressé une lettre à tous les districts pour demander à chacun deux députés en vue de constituer une assemblée de 120 personnes, qui aurait à se concerter avec le maire sur le plan d'une municipalité nouvelle, celle-ci ne devant être définitivement installée qu'après l'approbation du projet par les districts. Le 25, les 120 députés étaient réunis, aussi l'assemblée municipale pouvait-elle répondre le 29 à l'Assemblée nationale en faisant remarquer que dès le 18 juillet, les électeurs avaient convoqué les districts en vue de l'élection des députés, que ceux-ci avaient pour mission de se prononcer sur le maintien de Bailly et La Fayette dans leurs charges et « de régler la formation

de l'administration municipale ». En même temps l'assemblée des électeurs déclarait que si elle avait continué ses fonctions, c'était pour déférer au vœu des 120 députés et « qu'ils étaient prêts à cesser toutes fonctions « aussitôt que le vœu des districts ou de la majorité des « districts les aurait dégagés du fardeau honorable, « mais pénible, dont ils avaient été chargés par le cours et la nécessité des événements ».

Le 30 juillet la nouvelle assemblée des 120 siégeait pour la première fois et remerciait l'assemblée des électeurs de son dévouement ; mais des difficultés s'élevèrent entre l'assemblée et la municipalité. Le 15 août 1789 l'assemblée des représentants de la commune prenait un arrêté pour remplacer la municipalité ; Bailly, de son côté, s'adressait directement aux districts pour la nomination d'une municipalité provisoire. Après échange de vues, l'assemblée arrêta que le 30 août les districts seraient invités à nommer dans la huitaine chacun 5 délégués ; ces 300 nouveaux élus devaient choisir immédiatement le corps de ville et ses officiers et organiser les divers départements. Mais des troubles s'étant produits, ce n'est que le 18 septembre 1789 que la nouvelle assemblée des représentants put se constituer. Elle resta en fonctions du 18 septembre 1789 au 9 octobre 1790.

L'administration provisoire de Paris avait donc été organisée par la ville. La loi du 14 décembre 1789, qui était intervenue pour régler l'administration municipale, déclarait en effet dans son article 25 : « Quant à la ville de

Paris, attendu son immense population, elle sera gouvernée par un règlement particulier qui sera donné par l'Assemblée nationale sur les mêmes bases et d'après les mêmes principes que le règlement général de toutes les municipalités du royaume ».

Le décret des 21 mai, 27 juin 1790 intervint pour régler l'administration de Paris ; il consacrait pour cette ville le régime du droit commun, sauf les différences imposées nécessairement par la grande population. Très décentralisateur, ce décret ne laisse pas place à l'action du pouvoir central sur l'administration municipale ni dans son organisation ni dans son fonctionnement.

Il consacrait le principe de l'élection par tous les citoyens actifs (âgés de 25 ans, ayant un domicile de fait d'un an dans la commune, non domestiques et payant une imposition égale à 3 journées de travail). Ces citoyens étaient répartis dans 48 sections, qui devaient être regardées comme des sections de l'assemblée générale de la communauté et non comme appelées à élire chacune un certain nombre de membres de la municipalité : aussi les élus de chaque section étaient-ils soumis à la ratification des autres sections et devaient-ils obtenir pour être validés l'approbation de la moitié plus une des sections. Il était ainsi formé un corps municipal de 48 membres et de 96 notables. Les 48 membres du corps municipal se distinguent en 32 membres du conseil et 16 administrateurs, qui, avec le maire, composent le bureau. Les administrateurs sont élus par le conseil géné-

ral de la commune formé par la réunion du corps municipal et des notables.

Le corps municipal répartit les administrateurs entre les 5 départements : 1^o subsistances ; 2^o police ; 3^o domaine et finances ; 4^o voirie ; 5^o travaux publics.

Le décret du 21 mai 1790 établit un maire élu, qui est chef de la municipalité et préside toutes les assemblées du bureau, du conseil municipal et du conseil général de la commune. Il a la surveillance et l'inspection de toutes les parties de l'administration confiée aux administrateurs, mais il n'a pas seul l'exécution. A côté de lui se trouve le procureur de la commune qui doit être entendu dans toutes les délibérations ; il est chargé aussi de la défense de la ville et de la poursuite des actions qu'elle aura à exercer.

La plus grande liberté était accordée pour les réunions : il était prescrit au bureau de se réunir trois fois par semaine et au conseil tous les 15 jours. De plus, les réunions extraordinaires pouvaient avoir lieu (Tit. I, art. 28) quand les circonstances l'exigeaient et que la convocation était demandée soit par le maire, seul, soit par la majorité des administrateurs, soit par la moitié des membres du conseil. Mais malgré ces nombreuses réunions il fallait des agents spéciaux pour les différentes parties de la ville. En décidant que les sections ne seraient pas des unités administratives et n'auraient pas de vie propre, on avait eu en vue d'éviter la tyrannie des anciens districts. Cependant, dans chaque section, il y avait un commissaire

de police élu et 16 commissaires de section élus également, c'étaient des agents d'exécution et d'information qui, au besoin, suppléaient le commissaire de police. Ces commissaires de section nommaient entre eux un Président. Cette organisation fonctionnait sous l'autorité du corps municipal; mais, issu de l'élection, il devait échapper à son contrôle. L'article 1^{er} du Titre IV établissait en outre une exception au principe que les citoyens actifs « ne pouvaient plus rester assemblés ou s'assembler de nouveau en corps de commune sans convocation du corps municipal » : l'assemblée des 48 sections devait être convoquée par le corps municipal lorsque le vœu de 8 sections, résultant de la majorité des voix dans une assemblée de chaque section, composée de cent membres actifs au moins et convoquée par le président des commissaires de la section, l'aura réclamé. Cette exception devait faire revivre la tyrannie des districts en permettant aux sections de s'assembler avec facilité et en leur assurant une vie propre; la municipalité devait se trouver désarmée devant ces assemblées issues comme elle de l'élection.

D'autre part, le pouvoir central ne s'était pas réservé de moyens d'action énergiques vis-à-vis des membres de la municipalité redoutable pour lui par son unité, ni vis-à-vis des sections. Avait-il au moins conservé un droit de contrôle sur les actes de la municipalité parisienne? Pas davantage.

L'art. 50, tit. 1 du décret du 21 mai 1790 distinguai

fort raisonnablement deux espèces de fonctions : les unes propres au pouvoir municipal, les autres à l'administration générale de l'Etat, qui les délègue aux municipalités.

Pour les fonctions propres au pouvoir municipal, la municipalité les exerce sous la surveillance et l'inspection de l'administration du département de Paris. Ces attributions sont (art. 51) :

- 1° Régir les biens communs et les revenus de la ville.
- 2° Régler et acquitter les dépenses locales, qui doivent être payées des deniers communs.
- 3° Diriger et faire exécuter les travaux publics qui sont à la charge de la ville.
- 4° Administrer les établissements appartenant à la commune ou entretenus de ses deniers.
- 5° Ordonner tout ce qui se rapporte à la voirie.
- 6° Faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police (propreté, salubrité...)

La police rentrait dans les attributions propres du corps municipal et l'article 54 avait mis à sa disposition à cet effet la garde nationale et les forces de la capitale.

Toutefois une distinction était faite entre ces différentes matières ; l'art. 56 disait que les délibérations et arrêtés sur les objets mentionnés en l'art. 54 du décret du 14 décembre qui n'émaneront pas du conseil général assemblé (il s'agit du conseil général de la commune) seront nuls et ne pourront être exécutés ; il s'agissait

d'acquisitions ou aliénations d'immeubles, des impositions extraordinaires pour dépenses locales, des emprunts, travaux à entreprendre, remboursements ou recouvrements, procès à intenter et même à soutenir dans le cas où le fond du droit était contesté.

On voit par cette énumération que les plus larges pouvoirs étaient accordés à la ville pour la gestion de ses affaires.

L'art. 52 accorde à la municipalité par délégation et sous l'autorité de l'administration du département de Paris certaines fonctions propres à l'administration générale ; ce sont :

1° La direction de tous travaux publics dans le ressort de la municipalité qui ne seront pas à la charge de la ville.

2° La direction des établissements qui n'appartiennent pas à la commune.

3° La surveillance et agence nécessaires à la conservation des propriétés nationales.

4° L'inspection directe des travaux de réparation et de reconstruction des églises, presbytères.

L'art. 57 précisait de nouveau que pour toutes ces matières la municipalité serait entièrement subordonnée à l'administration du département de Paris, mais le pouvoir central, pas plus pour les attributions qui rentrent normalement dans l'exercice du pouvoir municipal que pour celles déléguées par l'Etat, ne s'était réservé un droit de contrôle. C'était le Conseil de départ-

tement, assemblée élective comme la municipalité elle-même, qui était chargé de la tutelle administrative.

Bien que l'art. 10, tit. V du décret du 21 mai 1790 porte qu'il y a incompatibilité entre le mandat de membre du corps municipal et du Conseil du département et que l'art. 49, tit. I, déclare expressément : « La municipalité ne pourra, sous peine de nullité de ses actes, s'approprier les fonctions attribuées par la constitution ou par les décrets des assemblées législatives à l'administration du département de Paris », ce contrôle devait être illusoire. D'une part, les représentants de Paris au conseil de département formaient la majorité et ils étaient l'émanation directe des sections, c'est-à-dire du même corps électoral que le corps municipal. D'autre part, la municipalité fut installée avant l'administration du département ; pendant cet intervalle, elle ne fut soumise à aucune surveillance, de sorte que l'administration se trouva plus tard sans autorité pour contrôler la municipalité.

Ce qui montre bien que ce contrôle fut peu efficace, c'est qu'à maintes reprises l'Assemblée constituante, puis l'Assemblée législative interviennent au sujet de la gestion financière de Paris. Un décret des 16-28 juin 1791, après avoir décidé que le directoire de département aurait à se faire représenter par la municipalité le compte général de ses recettes et de ses dépenses depuis le 1^{er} mai 1789, ajoute dans son article 3 : « Les comptes ainsi arrêtés et certifiés par la municipalité, vérifiés par

le directoire du département, seront rendus publics par la voie de l'impression et adressés le plus tôt possible à l'Assemblée nationale. »

C'est ensuite l'Assemblée législative qui autorise une avance de 300.000 livres par mois sur la caisse de l'Extraordinaire à la municipalité jusqu'au 1^{er} novembre (déc. 21-22 août 1791). Elle autorisa même la municipalité à établir une imposition extraordinaire de 2.071.042 livres par décret du 17 septembre 1792 et cela à une époque où la municipalité révolutionnaire, issue du 10 août, avait remplacé la municipalité régulière.

Souvent aussi on vit la Constituante appeler la municipalité, lui ordonner de veiller à la tranquillité publique et de prendre les mesures nécessaires ; il en fut ainsi, par exemple, le 17 juillet 1791 au Champ de Mars, où pour rétablir l'ordre la garde nationale dut faire usage de ses armes.

Mais l'intervention des assemblées législatives était intermittente ; elle ne se produisait qu'à l'occasion de faits graves et quand ces faits étaient passés. La seule mesure réservée au pouvoir central : la suspension de la municipalité par le roi, était une arme bien faible : sans doute après la journée du 20 juin 1792 et l'envahissement des Tuileries par la foule, le maire Pétion fut suspendu, mais seulement le 11 juillet.

Ainsi le pouvoir central ne s'était pas réservé suffisamment de prérogatives sur la municipalité parisienne. On s'accorde cependant à reconnaître que composée

d'hommes modérés et honnêtes, cette municipalité administra convenablement Paris ; mais constituée trop fortement en face du pouvoir central, elle était sans force vis-à-vis des sections, dominées elles-mêmes par les clubs, et devait succomber devant les attaques populaires.

Aussi les faits modifièrent-ils, bien avant une loi nouvelle, l'organisation municipale de Paris. L'insurrection du 10 août 1792 commença par l'invasion de l'Hôtel de Ville par les commissaires des sections nommés « pour se réunir à la commune et aviser aux moyens prompts de sauver la chose publique ». 144 commissaires insurgés se réunissent à l'Hôtel de Ville, à côté de la municipalité régulière, puis se substituent à elle en déclarant qu'elle sera déconstituée. Quelques jours plus tard, 144 commissaires « insurgés » viennent se joindre aux « insurgés », portant à 288 le nombre de membres de la commune révolutionnaire.

Le 11 août, cette nouvelle commune avait été chargée par l'Assemblée de la police dite de sûreté générale. L'Assemblée nationale « considérant... que cette grande police appartient naturellement aux fonctionnaires publics les plus à portée d'en découvrir et d'en suivre les traces... aux magistrats les plus près du peuple, par lui immédiatement élus et par cela même les plus dignes de sa confiance dans l'exercice d'un pouvoir qui l'exige tout entière » décide : art. 1 : « Les municipalités sont spécialement chargées des fonctions de la police

« de sûreté générale pour la recherche des crimes qui
« compromettent soit la sûreté extérieure, soit la sûreté
« intérieure de l'Etat et dont l'accusation est réservée à
« l'Assemblée nationale ».

Le 17 août elle obtint qu'il fût créé auprès d'elle un tribunal extraordinaire à l'effet de juger « les crimes
« commis dans la journée du 10 août et autres crimes y
« relatifs, circonstances et dépendances ».

Avant de se séparer, l'Assemblée législative, par décret du 19 septembre 1792, prescrivit la réélection des membres de la municipalité de Paris suivant les formes du décret du 21 mai 1790. La Convention publia également plusieurs décrets pour obtenir la reconstitution d'une municipalité régulière; ce n'est que le 9 septembre 1793 qu'elle put être réorganisée. Les élections eurent pour résultat de maintenir comme membres de la municipalité la plupart des commissaires de section les plus violents. La « Commune » ainsi constituée et armée par les textes des plus grands pouvoirs se livra aux pires excès. Obéissant successivement à Marat, Hébert, Robespierre, elle domina la Convention. Plusieurs fois les masses populaires envahirent cette assemblée. C'est elle qui organisa la Terreur et réclama la tête des Girondins. Pour briser cette domination de la Commune et rendre la liberté à la Convention, quelques-uns des Girondins avaient songé à s'appuyer sur la province, mais ce n'est qu'avec la chute de Robespierre, le 9 thermidor an II (27 juillet 1794) que la Convention put mettre fin à la

tyrannie que la Commune de Paris avait fait peser sur la France.

Par une réaction violente, la Convention va s'efforcer de supprimer la force révolutionnaire qui résulta de l'organisation municipale antérieure.

Le décret du 7 fructidor an II charge le comité militaire de la Convention de la surveillance de la force armée dans Paris. Puis la loi du 14 fructidor an II (31 août 1794) supprime la municipalité élue : plus de maire, de corps municipal et de conseil général de la commune. Aux sections on enlève même les fonctions de l'état-civil et on ne leur laisse que quelques prérogatives peu importantes et n'ayant pas trait à la police.

C'est la Convention qui prend elle-même en mains l'administration de Paris ; chacune de ses commissions, entre lesquelles l'administration de la France est partagée, s'occupera des affaires de Paris rentrant dans sa compétence. De plus, deux commissions spéciales en dehors de la Convention, mais dont les membres étaient choisis par elle sur la présentation des comités de Salut public, de sûreté générale et de législation, s'occupaient l'une de la partie administrative de la police, l'autre de l'assiette et de la répartition des contributions publiques. Cette réaction complète qui supprimait la vie municipale de Paris allait être durable : il faut aller jusqu'en 1834 pour que Paris puisse élire de nouveau ses représentants.

Pendant cette longue période le contrôle de l'Etat sur

la commune devait s'exercer de la façon la plus stricte.

La Constitution du 5 fructidor an III qui réorganisait notre système administratif municipal s'appliqua à la ville de Paris. Comme toutes les villes de plus de 100 000 habitants, Paris forma un canton subdivisé en 12 municipalités. Un bureau central était constitué pour les objets jugés indivisibles par le Corps législatif ; ce bureau était composé de 3 membres « nommés par l'administration du département et confirmés par le pouvoir exécutif, tandis que les municipalités devaient être élues par les assemblées primaires pour 2 ans. Les commissaires du bureau central étaient, d'après l'art. 12, l. 21 fructidor an III « sous la surveillance et l'autorité immédiates de l'administration du département ».

De son côté l'administration du département était subordonnée aux ministres. « En conséquence, dit l'art. 193 Constitution 5 fructidor, les ministres peuvent « annuler, chacun dans sa partie, les actes des administrations du département et celles-ci les actes des administrations municipales, lorsque ces actes seront « contraires aux lois ou aux ordres des autorités supérieures. »

Et l'article 194 ajoute : « Les ministres peuvent aussi « suspendre les administrations de département qui « ont contrevenu aux lois ou aux ordres supérieurs et les « administrations de département ont le même droit à « l'égard des membres des administrations municipales. »

Le Directoire exécutif avait d'ailleurs la possibilité d'intervenir directement : l'art. 196 l'autorisait à annuler immédiatement les actes des administrations départementales ou municipales. Il pouvait aussi suspendre ou destituer immédiatement, quand il le croyait nécessaire, les administrateurs soit de département, soit de canton.

Dans ces conditions, l'obligation de motiver tout arrêté portant cassation d'actes, suspension ou destitution d'administrateur était une bien faible garantie.

Le Directoire avait dans le département ou la commune un agent dépendant uniquement de lui, nommé et révoqué à volonté, un commissaire chargé de surveiller et de requérir l'exécution des lois. Il était à prévoir que cet agent ne se bornerait pas au contrôle, mais qu'il donnerait bientôt ses avis et imposerait ses vues.

C'était là un régime aussi centralisateur que celui de la Convention, puisque le bureau central, qui dépendait aussi étroitement du gouvernement, avait dans ses attributions la police et le service des subsistances, plus tard l'assistance publique et les dépenses communales.

D'autre part, les municipalités qui auraient dû être élues ne le furent pas ; une loi du 4 pluviôse an IV (24 janvier 1796) autorisa le directoire exécutif à ajourner les élections et à nommer les membres qui devaient composer les municipalités.

Il ne restait qu'un seul rouage électif sous le Direc-

toire : c'étaient les 5 membres de l'administration du département de la Seine, qui, par suite, étaient considérés comme les véritables administrateurs de Paris ; mais eux-mêmes étaient étroitement soumis au gouvernement qui pouvait les destituer et avait pleins pouvoirs sur leurs actes.

D. De l'an VIII à l'époque actuelle.

Le régime organisé par la Constitution de l'an VIII était en germe dans celui du Directoire et le gouvernement conserva à l'égard de l'administration municipale de Paris les mêmes pouvoirs. Deux de ses agents se partagent les attributions de l'ancien bureau central. Le préfet de police sera chargé de tout ce qui concerne la police et aura sous ses ordres des commissaires de police dans les 12 municipalités.

Le préfet de la Seine hérite des attributions de gestion communale : le Conseil général qui remplit les fonctions du Conseil municipal n'est, en effet, qu'un corps délibérant qui ne se réunit qu'assez rarement et à époques fixées par le gouvernement. Bien que la chose ne soit pas dite expressément dans les textes, c'est au préfet de la Seine que passe l'administration des intérêts de Paris, puisqu'il représente le département (a. 3,

28 pluviôse an VIII) et que seul il est chargé de l'administration.

Le Conseil général n'a plus que peu d'attributions ; c'est surtout un donneur d'avis : il délibère sur les besoins particuliers et locaux (emprunts, octrois, centimes...) il règle l'exécution des travaux nécessaires à l'entretien et aux réparations des propriétés à la charge de la commune. Son rôle en matière financière est souvent réduit par l'intervention directe du ministre de l'Intérieur (le Conseil ne fait que délibérer sur l'état des recettes et des dépenses dressé par les 2 préfets et soumis préalablement au ministre de l'Intérieur) et même par la création d'un budget extraordinaire, qui ne lui était pas soumis. Au reste, les membres de ce Conseil étaient en fait nommés par le premier Consul et ne pouvaient montrer beaucoup d'indépendance.

Enfin, dans chaque arrondissement municipal, il y avait un maire et deux adjoints chargés principalement des actes de l'état civil et de présider le bureau de bienfaisance ; ces agents étaient également nommés et révoqués par le pouvoir central.

La Constitution de l'an VIII en accordant au gouvernement le droit de nomination des différents agents chargés de l'administration municipale et en n'accordant que peu d'attributions et de pouvoirs à ces organes, même en matière de gestion locale, avait établi un régime centralisateur à outrance ; on ne pouvait guère aller plus avant dans cette voie ; aussi y aura-t-il une

réaction en sens inverse, mais au lieu de procéder d'un seul coup, comme en 1790; on avancera par étapes dans une voie plus libérale : on changera le mode de recrutement des magistrats municipaux et on leur accordera plus d'attributions et de pouvoirs.

Il faut cependant aller jusqu'à la loi du 20 avril 1834 pour retrouver des magistrats municipaux élus ayant quelques pouvoirs. Ce n'est pas que l'administration de Paris n'ait pas préoccupé les différents gouvernements, qui se sont succédé jusqu'à cette date. Napoléon avait fait étudier un projet d'organisation municipale de Paris, en prescrivant d'emprunter au passé le plus possible, mais aucun projet n'aboutit.

De même Louis XVIII avait reconnu la nécessité en faveur de Paris d'une loi municipale, qui aurait organisé une institution rappelant l'ancienne prévôté des marchands.

Sous Louis-Philippe, la loi du 21 mars 1831 réorganisa l'administration municipale et celle du 22 juin 1833 l'administration du département et de l'arrondissement, en prenant pour base le principe de l'élection des assemblées délibérantes ; mais ces lois n'étaient pas applicables à Paris et à la Seine. Une loi spéciale était annoncée par l'article 57 de la loi du 22 juin 1833 comme complément de ces deux lois de 1831 et 1833 : ce fut la loi du 20 avril 1834 « sur l'organisation du Conseil général et des Conseils d'arrondissement du département de la Seine et l'organisation municipale de la

ville de Paris ». Cette loi consacre le retour au système électif pour le Conseil municipal, désormais séparé du Conseil général, mais il y a lieu de remarquer que c'est le système électoral censitaire, qui était appliqué à cette époque. Pour être électeur, il fallait : 1° avoir 25 ans ; 2° payer 200 francs de contributions directes (avec adjonction des capacités).

Les élections sont faites dans chaque arrondissement par des assemblées électorales convoquées par le préfet de la Seine ; chaque arrondissement de Paris nomme 3 conseillers municipaux qui sont en même temps conseillers généraux de la Seine. Toutefois, le roi se réserve la nomination chaque année du président et du vice-président du conseil municipal pris parmi les membres de ce conseil.

Le pouvoir central se réserve en outre certains moyens d'action sur le fonctionnement et les attributions du Conseil municipal conformément aux articles 27, 28, 29 et 30 de la loi du 31 mars 1831, rendus applicables à Paris par l'art. 21 de la loi de 1834.

Le roi pouvait prononcer la dissolution du conseil municipal sans qu'aucune condition lui fût imposée pour prendre cette détermination. L'ordonnance de dissolution devait seulement fixer l'époque de la réélection et il ne pouvait s'écouler plus de 3 mois entre la dissolution et la réélection (art. 27, l. 21 mars 1831).

L'art. 19 permettait au préfet de déclarer démissionnaire tout conseiller ayant manqué à une session ordi-

naire et à trois convocations extraordinaires consécutives sans excuses légitimes ou empêchement admis par le Conseil ; celui-ci était, par suite, maître de la démission du conseiller.

Le Conseil municipal de Paris dans son fonctionnement était fort étroitement soumis à l'action du pouvoir central. Il ne pouvait en effet (art. 17, loi de 1834) s'assembler que sur la convocation du préfet de la Seine. Une seule session ordinaire était prévue par la loi, celle consacrée spécialement à la présentation et à la discussion du budget et encore sa durée était-elle limitée à six semaines au plus.

Si le Conseil municipal se réunissait hors de sa session légale, les délibérations qu'il prenait étaient nulles de plein droit (art. 29, loi 1831). Le préfet en Conseil de préfecture était chargé de déclarer l'illégalité de l'assemblée et la nullité de ses actes. « Le préfet en Conseil de préfecture » : le préfet décide seul, car ce n'est pas la même chose que le préfet président le Conseil de préfecture. Il y avait là d'ailleurs une garantie pour le Conseil municipal : si, en effet, le préfet a prononcé contrairement aux lois et si, sur le recours au roi, est intervenue une ordonnance, elle a été contresignée par un ministre responsable et on pourra poursuivre le ministre et le préfet. La décision du Conseil de préfecture et celle du Conseil d'Etat auraient été inattaquables.

Les conseillers municipaux pouvaient être poursuivis en vertu des lois pénales en vigueur si la délibé-

ration avait porté sur des objets punis par ces lois.

Les conférences intercommunales étaient interdites ; le Conseil municipal ne pouvait se mettre en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils ou publier des proclamations ou adresses aux citoyens sous peine de suspension par le préfet, en attendant qu'il ait été statué par le roi. Si la dissolution du Conseil était prononcée, ceux qui auraient participé à ces actes pouvaient être poursuivis conformément aux lois pénales en vigueur : l'art. 258 du Code pénal aurait été applicable (Usurpation de titres ou fonctions : 2 à 5 ans de prison).

Les attributions du Conseil municipal étaient également fort restreintes : il ne pouvait délibérer que sur les questions qui lui étaient soumises par le préfet. Toute délibération du Conseil municipal sur des objets étrangers à ses attributions était déclarée nulle de plein droit par le préfet en Conseil de préfecture. Toutefois le Conseil pouvait en appeler au roi de cette décision.

Pour donner une idée complète du timide essai de décentralisation de la loi du 20 avril 1834, il convient d'ajouter que dans chaque arrondissement municipal, le maire et les deux adjoints étaient choisis par le roi, mais sur une liste de 12 candidats nommés par les électeurs de l'arrondissement. Ils étaient choisis pour 3 ans et toujours révocables d'ailleurs.

Mais en ce qui concernait l'administration active de la commune, la loi de 1834 conservait le système municipi-

pal de l'an VIII. Les deux préfets continuaient à exercer l'action administrative confiée dans les communes à un maire. Ce régime a persisté jusqu'à la fin de la monarchie de juillet.

Il semblait que la révolution de 1848, qui s'était faite sur la question du suffrage universel, devait être favorable aux élus de Paris. Le Conseil municipal fut dissous par le décret du 27 février, parce que le mandat de ses membres émanait du principe de l'électorat privilégié; ce décret semblait donc indiquer qu'on se proposait de revenir à l'élection au suffrage universel. Cette intention est manifestée par une autre décision du gouvernement provisoire : la restauration de la mairie de Paris. Pourtant, ce fut un membre du gouvernement qui, provisoirement, fut nommé maire de Paris. Tous les autres maires d'arrondissement étaient maintenus et le préfet de police était déclaré sous la dépendance du maire de Paris. Celui-ci semblait bien avoir pris la place du préfet de la Seine : en effet, le décret du 12 mars, qui dissout le Conseil général, charge le maire de Paris des mesures pour lesquelles autrefois le Conseil général donnait son concours d'administration et de surveillance. Puis l'arrêté du 16 mars dit que le maire règle définitivement le budget communal.

Le principe de l'élection aurait-il été appliqué à la municipalité et le maire de Paris aurait-il été élu ? Peut-être, mais les événements ne laissèrent pas le temps de réaliser ces réformes.

Les sanglantes journées des 23-26 juin 1848 et la mise de Paris en état de siège expliquent que la loi du 3 juillet ordonnant le renouvellement des assemblées départementales et communales exclut de son application Paris et le département de la Seine.

Les arrêtés des 4 et 10 juillet désignaient 44 membres chargés d'exercer provisoirement les fonctions attribuées au Conseil général et au Conseil municipal.

Le 19 juillet le maire donnait sa démission et un préfet le remplaçait.

Ce devait être là des mesures de circonstance ; mais, en fait, il n'y eut qu'une légère modification par le décret du 8 septembre 1849 qui distinguait parmi les 44 membres de l'assemblée 36 membres pour Paris et 8 pour les arrondissements de Saint-Denis et de Sceaux ; c'était le système de la loi de 1834 moins l'élection, car ces conseillers furent toujours nommés par le gouvernement.

Sous le second Empire, le Conseil municipal de Paris est nommé par l'Empereur tous les 5 ans et présidé par un membre nommé également par lui. La loi du 5 mai 1855, art. 14, avait maintenu le nombre de conseillers à 36 ; la loi du 16 juin 1859, qui étend les limites de Paris et porte de 12 à 20 le nombre des arrondissements, donne 60 conseillers à Paris.

L'Empire libéral prit quelques mesures de décentralisation, mais non pour Paris. La loi du 24 juillet 1867 (art. 17) déclarait applicables à Paris ses propres dispo-

sitions et celles de la loi du 18 juillet 1837 et du décret du 25 mars 1852, qui étaient encore en vigueur. La loi de 1867 étendait les pouvoirs des conseils municipaux : rendue applicable, à Paris elle aurait consacré pour cette ville un grand progrès si les membres du Conseil municipal avaient été élus, mais il n'en était rien. La loi du 17 juillet 1870 vint déclarer que les communes de la Seine pourraient élire leurs conseils, mais maintint Paris hors du droit commun.

Cette organisation disparut au lendemain du 4 septembre 1870. Un décret du 7 septembre revient à l'idée d'une mairie centrale et nomme 1 maire et 4 adjoints. En fait, les deux préfets conservent leurs fonctions. Le Conseil municipal disparaît, mais les maires et adjoints d'arrondissement sont maintenus.

Le gouvernement de la Défense nationale avait l'intention de revenir le plus tôt possible à l'élection. Les électeurs furent convoqués pour le 26 septembre à l'effet d'élire 80 conseillers (4 par quartier) ; le conseil devait nommer son président et avoir les mêmes attributions que les autres conseils municipaux, mais le 22 septembre ordre fut donné de surseoir à l'élection. Après l'insurrection du 31 octobre, le maire de Paris s'étant retiré, le préfet de la Seine eut à remplir cette fonction.

L'insurrection éclate de nouveau le 18 mars, la Commune est proclamée et la loi du 14 avril 1871 s'empresse d'établir le régime électif pour les Conseils municipaux de Paris et des autres communes de France, afin d'en-

lever tout prétexte à l'insurrection. Cette loi dans ses articles 10 à 17 donne à Paris un Conseil municipal de 80 membres (4 par arrondissement, 1 par quartier) élus au suffrage universel, fixe à 4 le nombre des sessions ordinaires et accorde au Conseil municipal le droit d'élire son président, ses vices-présidents et ses secrétaires.

Pour les attributions, la loi du 14 avril 1871 renvoie aux lois en vigueur, c'est-à-dire aux lois du 18 juillet 1837 et 24 juillet 1867.

L'article 16 de la loi de 1871 rend au pouvoir central la nomination des maires et adjoints ; le rapporteur de la loi avait en effet soutenu que les maires et adjoints étaient des agents d'exécution sous l'autorité du préfet de la Seine et non des fonctionnaires municipaux.

C'est encore la législation en vigueur, sauf quelques modifications de détail.

CHAPITRE II

LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT SUR LES AGENTS MUNI- CIPAUX, SUR L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL MUNICIPAL ET DES SERVICES COMMUNAUX

Le texte qui régit actuellement la composition du corps municipal est encore l'article 11 de la loi du 20 avril 1834 qui s'exprime dans les termes suivants :
« Le corps municipal de Paris se compose du préfet de
« la Seine, du préfet de police, des maires, des adjoints
« et des conseillers élus par la ville de Paris. »

Il nous faut examiner dans quelle mesure ces différents membres du corps municipal, ainsi que le nombreux personnel municipal, dépend du pouvoir central.

§ 1. — *Le Préfet de la Seine et le personnel sous ses ordres.*

Le préfet de la Seine qui remplit les fonctions de maire central de Paris en plus de celles d'agent de l'Etat

et de représentant du département est dans les mêmes conditions [de dépendance que les autres préfets à l'égard du pouvoir central. Il en est l'agent, et le gouvernement a, par suite, pleins pouvoirs sur lui. Comme les autres préfets, il est nommé et révoqué par décret du Président de la République sur la proposition du ministre de l'Intérieur. Sa nomination comme sa révocation est entièrement à la discrétion du gouvernement : il importe, en effet, qu'il n'y ait jamais divergence de vues entre le gouvernement et les préfets, dont la fonction présente un caractère politique très accentué.

C'est dire toute l'importance des prérogatives que le pouvoir central a conservées à l'égard de Paris par son action sur le chef de son administration active.

Le préfet de la Seine a sous ses ordres un personnel fort nombreux nécessité par les besoins d'une ville telle que Paris ; une organisation spéciale a donc été nécessaire.

La réunion dans les mêmes mains du soin de représenter le département et la commune devait amener un enchevêtrement des services nécessités par les affaires départementales et municipales, au moins pour l'administration centrale. Parmi les bureaux de la préfecture de la Seine, certains s'occupent exclusivement des affaires de la ville, mais un grand nombre sont mixtes et pourvoient en même temps aux affaires du département et de la ville : il y a ainsi économie de personnel dans les services.

C'est le préfet de la Seine qui, en vertu de l'article 12 de la loi du 18 juillet 1837, nomme, suspend et révoque tous les titulaires d'emplois communaux pour lesquels un texte particulier ne prescrit pas un mode spécial de nomination.

L'organisation du personnel des bureaux de la préfecture de la Seine, de la caisse municipale et des mairies de Paris est réglé par l'arrêté réglementaire du préfet de la Seine en date du 8 juillet 1896.

Ce personnel, dit l'article 2 de cet arrêté, est placé sous l'autorité du préfet, du secrétaire général, des directeurs, du receveur municipal trésorier de la ville de Paris, du contrôleur central et des maires ou adjoints municipaux de Paris ; il comprend : des chefs de service (le service englobe un ensemble d'attributions importantes et homogènes placées sous la direction d'un chef qui ne relève pas d'un directeur), des chefs de bureau, sous-chefs, rédacteurs principaux, rédacteurs, commis expéditionnaires ou stagiaires.

Ces employés sont répartis entre un certain nombre de directions ou services administratifs et sont chargés de l'étude des affaires aux points de vue administratif, financier et contentieux.

Toutes les nominations, promotions de grade ou de classe, mutations, mises en disponibilité sur demande, mises à la retraite, sont faites par arrêté préfectoral. Le préfet prend également toutes les mesures disciplinaires.

Un organisme technique est institué dans toutes les directions ou services, où la nature des affaires le comporte pour l'étude technique et l'exécution des travaux. Ce personnel, qui ne se confond pas avec celui des services administratifs, comprend des ingénieurs, des architectes, géomètres, inspecteurs. On peut y distinguer le personnel supérieur qui dirige (ingénieurs, architectes)... et le personnel secondaire (conducteurs, piqueurs, commis)...

Chacun des services extérieurs est dirigé par un chef de service, mais à la différence des chefs de service administratif, ils sont chefs de service en ce sens qu'ils sont responsables envers le Préfet, non envers le directeur du service administratif dont ils relèvent, de l'exécution des affaires dont ils sont chargés et qu'ils ont autorité sur le personnel sous leurs ordres. Mais ils relèvent des directeurs (voir arrêtés préfectoraux du 5 juin 1897) pour l'administration et le contrôle.

Le personnel technique est nommé par le préfet de la Seine.

Le receveur municipal et les directeurs sont également nommés par lui, mais le pouvoir central s'est réservé la nomination de deux directeurs, celui des finances et de l'enseignement primaire. Ce dernier est Inspecteur d'Académie et la loi lui a donné certains pouvoirs propres quant au choix et à la discipline du personnel enseignant. C'est lui, notamment, qui fait les propositions motivées et par écrit au préfet pour les no-

minations des instituteurs et des institutrices titulaires. Il a la surveillance de ce personnel et certains pouvoirs disciplinaires (censure, réprimande) après avis du Conseil départemental de l'enseignement primaire, mais les nominations et les révocations appartiennent au préfet de la Seine.

Le préfet de la Seine nomme également les répartiteurs des contributions directes pour Paris. Le Conseil municipal n'intervient pas dans cette organisation ; dans le droit commun, le Conseil dresse une liste double du nombre des répartiteurs, lesquels sont nommés par le sous-préfet. A Paris, les répartiteurs adjoints sont nommés au concours depuis l'arrêté de 1878 ; titulaires et adjoints sont payés sur les fonds du budget municipal.

Le pouvoir central a entendu garder la haute main sur trois administrations municipales appelées autonomes ou annexes : ce sont l'administration de l'octroi, du mont-de-piété et de l'assistance publique (qui est aussi en même temps un service départemental).

Pour l'octroi, l'ordonnance du 23 décembre 1814 et celle du 22 juillet 1831, disposent que l'octroi de Paris est administré, non seulement sous l'autorité immédiate du préfet de la Seine, mais aussi sous la surveillance générale du directeur des contributions indirectes.

L'administration de l'octroi est confiée à un directeur et à trois régisseurs, qui forment un Conseil d'administration présidé par le directeur. Le pouvoir central

choisit le directeur, qui est nommé par décret sur proposition du ministre des Finances. Il n'est donc pas un délégué du préfet de la Seine : il y a d'ailleurs une raison de droit fiscal, le directeur de l'octroi percevant en même temps que les droits d'octroi, ceux d'entrée au profit du Trésor public. Les trois régisseurs sont nommés par le ministre de l'Intérieur sur proposition du préfet. Celui-ci conserve, en outre, la nomination de tous les autres préposés de l'octroi, qui font partie du personnel municipal.

Le préfet pourra, toutes les fois qu'il le jugera utile, réunir une commission consultative de l'octroi composée de quatre membres du Conseil municipal, du directeur des contributions indirectes de la Seine, du directeur et des trois régisseurs de l'octroi de Paris.

L'administration des contributions indirectes peut, en outre, faire exercer une surveillance immédiate sur les receveurs et autres préposés de l'octroi ; elle peut vérifier les caisses, arrêter les registres et faire verser immédiatement les fonds dans les caisses auxquelles ils sont destinés (art. 10, ordonnance du 22 juillet 1831).

La direction de l'Assistance publique est confiée à un directeur responsable, nommé par le ministre de l'Intérieur, sur proposition du préfet de la Seine (art. 2, loi du 10 janvier 1849, remise en vigueur par la loi du 21 mai 1873).

Le directeur exerce son autorité sur les services intérieurs et extérieurs sous la surveillance d'un Conseil

comprenant : le préfet de la Seine, président, le préfet de police, et un certain nombre de membres nommés par le président de la République sur la proposition du ministre de l'Intérieur : parmi ces derniers se trouvent dix représentants du Conseil municipal choisis sur une liste présentée par ce Conseil. Le Conseil de surveillance visite les établissements hospitaliers et de secours à domicile aussi souvent que le Conseil le juge nécessaire (art. 5, loi de 1849), mais c'est surtout un Conseil consultatif appelé à donner son avis sur un grand nombre de questions touchant à l'organisation de l'assistance publique.

Le directeur a sous ses ordres tout le personnel de l'administration, de l'inspection et des établissements. Les employés de tout grade de l'administration centrale, de l'inspection et des établissements ayant droit à une pension de retraite, les architectes et inspecteurs des travaux, les préposés et médecins de service des enfants trouvés, sont nommés par le préfet de la Seine sur une liste de trois candidats présentés par le directeur.

De plus, celui-ci nomme directement les surveillants et gens de service. Les révocations sont prononcées par l'autorité qui a le pouvoir de nomination.

L'administration du mont-de-piété de Paris est placée (art. 1^{er}, décret du 24 mars 1852) sous l'autorité du préfet de la Seine et du ministre de l'Intérieur. Celui-ci nomme le directeur du mont-de-piété sur une liste triple de

candidats présentés par le préfet de la Seine. Ce directeur est sous la surveillance d'un Conseil composé du préfet de la Seine, président, préfet de police et d'un certain nombre de membres choisis par le ministre de l'Intérieur sur des listes triples présentées par le préfet de la Seine : trois membres du Conseil municipal en font partie.

Les employés de tout grade sont nommés par le préfet sur une liste triple de candidats présentés par le directeur, qui nomme lui-même les surveillants et gens de service.

L'autorité, qui a fait la nomination, a le pouvoir de révocation (art. 11),

§ 2. — *Le préfet de police et le personnel sous ses ordres.*

Le préfet de police, qui est maire de Paris pour la police, est dans la même dépendance que le préfet de la Seine vis-à-vis du pouvoir central. Comme lui, il est agent de l'Etat ; il est nommé également sur présentation du ministre de l'Intérieur par décret du Président de la République, qui peut aussi le révoquer.

L'administration centrale de la préfecture de police comprend deux divisions, dont l'une, la deuxième, s'occupe de la police municipale : le 1^{er} bureau de cette division traite les questions d'hygiène et de salubrité publiques ; le 2^e, les questions d'alimentation, celles

relatives aux halles et marchés, poids et mesures.

Ces services exigent un personnel comprenant un chef de division, des chefs de bureau, sous-chefs, rédacteurs principaux, rédacteurs, commis expéditionnaires, qui sont nommés par le préfet de police.

Les services extérieurs qui concourent à l'exercice de la police municipale sont :

1^o La direction de la police municipale, créée par le décret du 28 juillet 1893. Son personnel comprend un directeur, un chef, un chef-adjoint, un sous-chef, 4 commissaires divisionnaires, 25 officiers de paix, 28 inspecteurs principaux, 80 brigadiers, un grand nombre de sous-brigadiers et de gardiens de la paix (plus de 7.000).

Les officiers de paix sont nommés par décret du ministre de l'Intérieur ; ils sont désignés à la suite d'un concours entre tous les employés en fonctions depuis 5 ans au moins.

2^o La direction des recherches s'occupe notamment du service des garnis.

3^o Le contrôle général s'occupe du contrôle et de la surveillance du personnel. Il est dirigé par le contrôleur général de la préfecture de police qui a sous ses ordres : 1 commissaire de police, 2 secrétaires, 1 inspecteur principal, des brigadiers, sous-brigadiers et inspecteurs.

Le préfet de police a en principe la nomination de tout ce personnel.

4^o Les commissariats de police.

Un arrêté du pouvoir exécutif du 1^{er} juin 1871 décida

qu'un commissaire de police serait attaché à chacun des 80 quartiers de Paris : le principe reste en vigueur, il y a aujourd'hui 78 commissaires de police de quartier, plus un certain nombre de commissaires spéciaux (Bourse, halles centrales...)

Les commissaires de police sont nommés sur proposition du préfet de police par décret du Président de la République. Le personnel des commissariats est à la nomination du préfet de police.

5° Un grand nombre d'autres services fonctionnent sous l'autorité du préfet de police (dispensaire de salubrité, contrôle des tramways et du chemin de fer métropolitain, service des architectes, épidémies, la fourrière, la morgue, etc.)

Le personnel technique (ingénieurs, architectes, médecins, vétérinaires), est nommé par le préfet de police.

La garde républicaine est spécialement affectée au service de la ville de Paris. Ce service s'exécute sous la direction et d'après les ordres du préfet de police et sous l'autorité du ministre de l'Intérieur.

Ce corps est placé dans les attributions du ministre de la Guerre pour tout ce qui concerne l'administration, la police intérieure, la discipline et l'avancement. Il en est de même du régiment des sapeurs-pompiers.

Nous n'avons pas vu le Conseil municipal intervenir dans l'organisation des services de la préfecture de la Seine, ni de la préfecture de police. Toutefois, en ce qui concerne le personnel de la préfecture de la Seine, la

Conseil municipal a une certaine influence, car il est nécessaire qu'il vote les fonds exigés par le fonctionnement du service et souvent il n'y a pas là une dépense obligatoire. Il n'en est pas de même en ce qui concerne la préfecture de police : l'arrêté du 12 messidor an VIII, art. 44, dit que c'est le préfet de police qui règle, sous l'autorité du ministre de l'Intérieur, le nombre et le traitement des employés de ses bureaux et de ceux des agents sous ses ordres, qui ne sont pas institués et dont le nombre n'est pas déterminé par les lois. Ces dépenses fixées par le ministre de l'Intérieur sont ainsi obligatoires. Cette constatation montre la complète dépendance de la préfecture de police à l'égard du pouvoir central.

§ 3. — *Les maires et adjoints d'arrondissement.*

Les maires et adjoints d'arrondissement ont été institués par la loi du 14 avril 1871, art. 16. « Il y a un maire « et trois adjoints pour chacun des 20 arrondissements de « Paris (d'après la loi du 9 août 1882 ce chiffre peut être « porté à 5 dans les arrondissements de plus de 120.000 « habitants). Ils sont choisis par le chef du pouvoir « exécutif de la République. » Ainsi à Paris, contrairement au droit commun, les maires et adjoints ne sont pas choisis par le Conseil municipal. Bien plus, l'article 17 de la même loi porte qu'il y a incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint d'arrondisse-

ment et celles de conseiller municipal de Paris. C'est que (le rapporteur de la loi l'a fait remarquer) ce sont des fonctionnaires qui n'ont aucun caractère municipal ; ce sont des agents d'exécution pour un certain nombre de lois sous l'autorité du préfet de la Seine : l'art. 16 *in fine* de la loi du 14 avril 1871 a en effet limité leurs attributions à celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales.

Le personnel des mairies est assimilé à celui de la préfecture de la Seine (arr. préfet. du 8 juillet 1896).

Dans chaque arrondissement municipal fonctionne un bureau de bienfaisance composé :

1° Du maire de l'arrondissement, président.

2° Des adjoints (3 ou 5).

3° Des conseillers municipaux de l'arrondissement (4).

4° D'administrateurs au nombre de 4 au moins par quartier, nommés par le préfet, sur une liste double de candidats présentés par une commission spéciale composée du maire, des adjoints, des conseillers municipaux de l'arrondissement et des habitants désignés par le directeur de l'Assistance publique.

5° D'un secrétaire trésorier, ayant voix consultative. La présence de 4 conseillers municipaux dans le bureau de bienfaisance confère à cette institution un peu de liberté vis-à-vis du pouvoir central.

Des médecins de l'état civil nommés dans chaque arrondissement par le préfet sur proposition du maire

sont chargés de constater les décès et les naissances à domicile comme délégués des maires.

§ 4. — *Le conseil municipal. Organisation
et fonctionnement.*

Le seul rouage électif de l'administration municipale de Paris est son Conseil municipal : « Les vingt arron-
« dissements de Paris nomment chacun 4 membres
« du Conseil municipal. Ces 4 membres sont élus au
« scrutin individuel à raison d'un membre par quar-
« tier ».

Le pouvoir central a conservé à l'égard du Conseil municipal certaines prérogatives qui se manifestent dans les conditions de l'élection, dans le fonctionnement du Conseil et par des mesures prises soit à l'égard du Conseil entier, soit à l'égard des conseillers municipaux pris individuellement.

Le pouvoir central intervient dans les opérations électorales par l'intermédiaire de ses agents. Le préfet convoque l'assemblée des électeurs (art. 27, loi du 5 mai 1855). Les bureaux de vote sont présidés par les maires ou adjoints, à défaut par les conseillers municipaux. Ce président a la police de l'assemblée.

Le préfet a un recours après les opérations électorales : il peut les déférer au Conseil de préfecture. L'art. 46 de la loi du 5 mai 1855 reproduit par l'art. 37, § 3, de

la loi de 1884 (droit commun) accorde au préfet le droit, s'il estime que les conditions et formes légalement prescrites n'ont pas été remplies, de déférer les opérations au Conseil de préfecture dans le délai de 15 jours à dater de la réception du procès-verbal. Le recours au Conseil d'Etat contre la décision du Conseil de préfecture est ouvert soit au préfet, soit aux parties intéressées : les réclamants doivent se pourvoir dans le délai de 3 mois. Si le Conseil de préfecture n'a pas fait connaître sa décision dans le mois de la réclamation, celle-ci est considérée comme rejetée et les parties ont ce même délai de trois mois pour se pourvoir en appel devant le Conseil d'Etat.

Le préfet a un droit plus restreint que celui des particuliers ; il ne peut attaquer l'élection que « si les conditions et les formes légalement prescrites n'ont pas été remplies » ; cette restriction avait donné lieu à des difficultés d'interprétation. Le préfet ne pouvait-il que relever les irrégularités de forme ? ne lui était-il pas possible de demander la nullité de l'élection pour cause d'incapacité de l'élu ou encore de fausse attribution de bulletins de vote à un candidat ? La jurisprudence est aujourd'hui fixée et s'étend à de telles irrégularités (arrêts du Conseil d'Etat du 7 août 1843, Ribérac — du 19 juillet 1889, Puyréaux) mais le Conseil d'Etat n'a pas admis le pourvoi du préfet fondé sur des actes de pression, d'intimidation et de corruption.

« De cette décision, dit M. Morgand (1), on doit con-

(1) Morgand, *La loi municipale*, t. I, p. 284.

« clure que par conditions, il faut entendre l'ensemble
« des règles organiques des élections municipales, celles
« qui concernent la formation des listes électorales, le
« sectionnement, les conditions d'éligibilité, le calcul de
« la majorité absolue ; par formes, les règles destinées à
« assurer le bon ordre et la régularité extérieure des
« opérations électorales, celles qui touchent à la compo-
« sition du bureau, à la réception des votes, à la procla-
« mation des résultats, à la rédaction du procès-verbal. »

Le recours du préfet doit préciser les faits et griefs sur lesquels l'examen du Conseil de préfecture se portera ; car celui-ci ne peut connaître que des griefs qui lui sont déférés et il commettrait un excès de pouvoir s'il basait son jugement sur un moyen de nullité qui n'aurait pas été invoqué par le réclamant.

Le préfet peut déclarer démissionnaire d'office, sauf recours au Conseil de préfecture, tout conseiller municipal qui, pour une cause survenue postérieurement à sa nomination, se trouve dans un cas d'inéligibilité ou d'incompatibilité (art. 12, l. 5 mai 1855). Ces cas sont prévus par les articles 9, 10 et 11 de la loi de 1855.

L'article 15 de la loi du 14 avril 1871 en ajoute d'autres : « Les incapacités et les incompatibilités établies
« par l'art. 5 de la loi du 22 juin 1833 sur les conseils
« généraux sont applicables aux conseillers municipaux
« de la ville de Paris, indépendamment de celles qui
« sont établies par la loi en vigueur sur l'organisation
« municipale », c'est-à-dire par la loi de 1855.

L'art. 17 de la loi de 1871 prévoit en outre une incompatibilité entre les fonctions de maire et d'adjoint et celles de conseiller municipal.

La loi du 14 avril 1871 a imposé avec juste raison aux conseillers municipaux les conditions relatives aux conseillers généraux, car dès cette époque l'Assemblée nationale se proposait de donner aux conseillers municipaux de Paris le double mandat de conseiller municipal et de conseiller général (ce qui fit la loi du 16 septembre 1871). Mais cette loi nouvelle renvoie au titre II de la loi du 10 août 1871 pour ce qui concerne les conditions de l'électorat et de l'éligibilité : les conseillers municipaux de Paris étant en même temps conseillers généraux de la Seine se verront donc appliquer comme tels le titre II de la loi du 10 août 1871.

Il y a donc lieu de combiner les dispositions de la loi des 22 juin 1833, 5 mai 1855, 10 août 1871, titre II, et certaines autres lois postérieures sur le Conseil général ; quand certains de ces textes traiteront des mêmes cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité, il faudra poser en principe que la disposition la plus rigoureuse devra être appliquée, car l'intérêt des candidats ne peut l'emporter sur l'intérêt public.

Citons quelques exemples.

L'article 5 de la loi du 22 juin 1833 déclare inéligible à tout Conseil général : les préfets, les sous-préfets, les secrétaires généraux et les conseillers de préfecture. La loi du 10 août 1871, art. 8, les déclare inéligibles, mais

seulement dans le département où ils exercent leurs fonctions, en édictant de plus une incompatibilité entre le mandat de conseiller général et leur emploi dans toute la France. Enfin la loi du 5 mai 1855 n'édicte qu'une simple incompatibilité entre le mandat de conseiller général et ces mêmes fonctions : il faudra donc les déclarer inéligibles dans toute la France.

Les agents et comptables employés à la recette, à la perception ou au recouvrement des contributions et au paiement des dépenses publiques de toute nature sont déclarés inéligibles dans toute la France par l'article 5-2° de la loi de 1833. La loi du 10 août 1871 n'édicte que l'inéligibilité dans le département où ils exercent leurs fonctions, l'incompatibilité partout ailleurs ; la loi de 1855 ne déclare inéligibles que les comptables de deniers publics communaux et les agents salariés de la commune.

Le préfet devra donc, pour satisfaire à tous ces textes, prendre la disposition la plus rigoureuse au candidat.

Le préfet, en intervenant pour les causes d'inéligibilité ou d'incompatibilité postérieures à l'élection, agit surtout dans l'intérêt de la commune, soit en écartant certains individus indignes (condamnés à certaines peines), soit certains membres dont la présence au Conseil municipal pourrait être préjudiciable à la bonne gestion des affaires municipales (entrepreneurs de travaux communaux, employés rétribués sur les fonds de

la commune, individus dispensés de subvenir aux charges de la commune).

Une fois la démission d'office déclarée, le préfet peut-il revenir sur sa décision ? Le Conseil d'Etat a résolu la question négativement pour un arrêté préfectoral acceptant la démission d'un maire, en déclarant que l'acceptation constitue un droit acquis aux candidats (Conseil d'Etat, 7 août 1883, Urzy). Par suite de la similitude des situations, il semble logique de conclure que l'arrêté préfectoral prononçant une démission d'office est irrévocable.

Le préfet doit déclarer démissionnaire le conseiller dans les cas prévus par les textes énumérés ci-dessus. S'il ne le faisait pas, la participation de ce conseiller serait de nature à entraîner l'annulation des délibérations du Conseil municipal : ainsi l'a jugé un arrêt du Conseil d'Etat du 17 juillet 1897, Lagasse.

L'arrêté préfectoral portant démission d'office doit être notifié à l'intéressé qui peut se pourvoir devant le Conseil de préfecture, mais la loi de 1855 n'a pas fixé de délai de recours ; il y a là une lacune qui a été comblée par la loi de 1884 pour les autres communes. L'intéressé peut, en outre, appeler au Conseil d'Etat de la décision du Conseil de préfecture, mais il ne peut s'adresser directement à lui.

Il y a lieu de remarquer que le pouvoir du préfet est restreint aux causes postérieures à l'élection : le préfet commettrait un excès de pouvoir s'il prononçait une

exclusion basée sur une cause antérieure. Nous avons vu que pour un tel motif, le préfet peut s'adresser au Conseil de préfecture par voie de protestation contre l'élection dans le délai de 15 jours à dater de la réception du procès-verbal. L'absence de réclamation dans ce délai couvre le vice de l'élection. Il n'y eut jamais de doute pour l'incompatibilité résultant de fonctions ou de parenté (arr. Cons. d'Et. du 1^{er} juillet 1839, Wallers) mais on soutint longtemps que celles atteignant les individus privés de leurs droits civils et politiques et les étrangers devaient être considérées comme étant d'ordre public et ne pouvaient être couvertes par le silence du préfet. Cette solution, qui n'a aucune base légale, a dû être abandonnée et un arrêt du Conseil d'Etat du 23 avril 1898, Cette, s'est prononcé dans ce sens pour un failli dont la faillite était antérieure à l'élection, mais qui avait été rayé postérieurement des listes électorales.

Le pouvoir central n'a pas laissé au Conseil municipal une liberté complète pour son fonctionnement. Par la fixation du nombre des sessions ordinaires, de leur date et de leur étendue, par les conditions mises aux sessions extraordinaires, cette liberté est restreinte.

L'article 11 de la loi du 14 avril 1871 dit : « Le Conseil municipal de Paris tiendra, comme les conseils des autres communes, quatre sessions ordinaires dont la durée ne pourra excéder 10 jours, sauf la dernière session ordinaire où le budget ordinaire sera discuté et voté et qui pourra durer six semaines. » La loi

de 1884 a permis une durée de quinze jours au lieu de dix pour les autres communes que Paris.

Pour les sessions extraordinaires, le pouvoir central a conservé plus de pouvoirs. La loi de 1884 permet au maire de convoquer extraordinairement le Conseil municipal, sauf à en aviser le sous-préfet ou le préfet. A Paris, l'art. 15 de la loi du 5 mai 1855 dit : « Le préfet
« ou le sous-préfet prescrit la convocation extraordi-
« naire du Conseil municipal ou l'autorise sur la de-
« mande du maire toutes les fois que les intérêts de la
« commune l'exigent. La convocation peut également
« avoir lieu pour un objet spécial et déterminé sur la
« demande du tiers des membres du Conseil municipal
« adressée directement au préfet, qui ne peut le refuser
« que par un arrêté motivé. Cet arrêté est notifié aux
« réclamants qui peuvent se pourvoir devant le ministre
« de l'Intérieur. » Ainsi, à Paris, c'est dans les mains du préfet de la Seine que sont concentrés tous les pouvoirs de convocation extraordinaire, puisque Paris n'a pas de maire élu, sauf le cas où le tiers du Conseil municipal réclame cette convocation ; même dans cette dernière hypothèse, le Conseil n'est pas, comme dans la loi de 1884, libre de se réunir, puisque le ministre de l'Intérieur peut prendre telle décision qui lui plaît au sujet du recours contre le refus du préfet.

En fait, nous le verrons quelques pages plus loin, les sessions ordinaires et extraordinaires ne présentent à Paris aucune différence. Le Conseil municipal s'as-

semble aussi souvent que l'exigent les intérêts de la ville ; il siège ainsi au moins six mois par an.

La convocation pour les sessions doit se faire trois jours avant la réunion pour les sessions ordinaires, cinq jours avant, pour les sessions extraordinaires. Ce délai peut être abrégé par le sous-préfet en cas d'urgence (art. 16, l. 1855). A Paris, comme c'est le préfet qui convoque, il peut abrégé ce délai. Si le Conseil n'observait pas le délai de convocation, le préfet serait autorisé à considérer les délibérations comme prises hors de la session légale.

Le Conseil municipal doit se conformer aux règles édictées pour la tenue des sessions, l'art. 24, loi de 1855, déclare nulles de plein droit les délibérations prises dans les sessions illégales. « Le préfet, en Conseil de « préfecture, déclare l'illégalité de la réunion et la nullité « des délibérations. » Cet article est la reproduction de l'article 29 de la loi du 21 mars 1831. La loi de 1884, art. 63, range ces délibérations dans la catégorie des délibérations nulles de plein droit. En outre, l'article 67 de cette dernière loi réserve au Conseil municipal, ou à toute partie intéressée, un recours contentieux devant le Conseil d'Etat. Le pourvoi est introduit et jugé dans les formes du recours pour excès de pouvoir. Ni la loi de 1831, ni celle de 1855 n'organisaient de recours contentieux : l'art. 28 de la loi de 1831 admettait que le Conseil municipal pouvait en appeler au roi de la décision du préfet ; et l'article 23 de la loi de 1855 décidait qu'en cas

de réclamation du Conseil, il était statué par décret de l'empereur, le Conseil d'Etat entendu : cet appel était prévu quand la nullité de droit prononcée par le préfet était fondée sur une délibération également nulle de plein droit ; mais l'art. 24 ne prévoyait expressément aucun recours, même le recours hiérarchique de l'art. 23.

Dans ces conditions, quel recours faudra-t-il admettre contre la décision du préfet de la Seine qui déclare illégale une réunion du Conseil municipal de Paris et prononce la nullité de droit de la délibération. La loi de 1884 n'étant pas applicable à Paris, faudra-t-il admettre un appel devant le chef du pouvoir exécutif et écarter le recours contentieux organisé par la loi de 1884 ? Il semblerait juste d'admettre le recours contentieux contre un tel arrêté du préfet, car l'organisation municipale n'est pas en jeu dans l'article 67 de la loi du 5 avril 1884.

Le pouvoir central s'est réservé également à l'égard du Conseil municipal de Paris un droit de suspension et de dissolution qui est beaucoup plus rigoureux que pour les autres communes.

L'article 13 de la loi du 5 mai 1855, donne au préfet le droit de suspendre le Conseil municipal pour deux mois et le ministre de l'Intérieur peut prolonger cette période jusqu'à une année. Si le Conseil, à l'expiration de ce délai, n'a pas été dissous par un décret, il reprend ses fonctions. Pendant la suspension, une Commission nommée immédiatement par le préfet après l'arrêté or-

donnant la suspension remplit les fonctions du Conseil municipal.

La dissolution ne peut être prononcée que par décret du Président de la République, la Commission est alors nommée par le décret de dissolution et le nombre de ses membres ne peut être inférieur à la moitié du Conseil municipal. Cette Commission qui, d'après la loi de 1855, pouvait rester en fonctions jusqu'au renouvellement intégral du Conseil municipal, ne peut plus être maintenu que pendant 3 ans (art. 22, loi 24 juillet 1867).

Cette législation donne au gouvernement un très grand pouvoir sur le Conseil municipal de Paris. Le préfet de la Seine peut en effet suspendre pour toute cause le Conseil municipal sans même être tenu d'en indiquer la raison, et cela pendant une longue période avec l'approbation du ministre de l'Intérieur. De même, le droit de dissolution est remis sans conditions au chef de l'Etat pour trois ans. La loi de 1884 a restreint considérablement le droit de suspension et de dissolution pour les autres conseils municipaux par l'exigence des motifs pour l'arrêté de suspension et le décret de dissolution, par la diminution de la durée des fonctions de la Commission et enfin par la moindre étendue des pouvoirs de cette Commission (pourvoir aux actes d'administration conservatoires et urgents, impossibilité d'engager les finances municipales au delà de l'exercice courant). A Paris il n'en serait pas de même si le gouvernement usait de son pouvoir de dissolution ; la Commission

nommée pour remplacer le Conseil municipal aurait les mêmes pouvoirs que lui.

Nous avons vu que le préfet pouvait suspendre le Conseil municipal pour toute cause. L'article 25 de la loi de 1855 lui prescrit de prendre immédiatement cette mesure si le Conseil municipal se mettait en correspondance avec un ou plusieurs autres conseils ou s'il publiait des proclamations ou adresses.

Le Conseil municipal de Paris est donc placé par la loi dans des conditions de dépendance fort étroites vis-à-vis du pouvoir central. En fait, ce sont là des armes dont aucun gouvernement n'a songé à se servir depuis 1884.

Pourrait-on attaquer la décision portant suspension ou dissolution ? Il y a lieu de faire une distinction : 1° L'exercice de ce droit étant soumis à certaines formes et devant remplir certaines conditions, un décret ou un arrêté qui n'y satisferait pas, pourrait être attaqué devant le Conseil d'Etat pour excès de pouvoir : le Conseil d'Etat, par arrêt du 10 mars 1864, Darnaud, a admis le recours contre un arrêté du préfet qui avait composé la Commission municipale, destinée à remplacer le Conseil, d'un nombre de membres inférieur au minimum prescrit par la loi.

2° L'appréciation de la validité des motifs qui ont amené la suspension ne peut être soumise au Conseil d'Etat par la voie contentieuse ; ainsi en a jugé un arrêt du 25 juin 1857, Collard.

La suspension ou la dissolution ne peuvent frapper que le Conseil municipal tout entier et non un groupe de conseillers ou des conseillers pris isolément.

A l'égard de ceux-ci, le préfet a d'autres pouvoirs. D'après l'article 20 de la loi du 5 mai 1855 : « Tout
« membre du Conseil municipal qui, sans motifs légi-
« times, a manqué à trois convocations successives,
« peut être déclaré démissionnaire par le préfet, sauf
« recours dans les dix jours de la notification devant
« le Conseil de préfecture. »

Il s'agit de trois convocations à trois sessions ordinaires ou extraordinaires, et non à trois séances de la même session. Ces sessions doivent être régulières : si, sur les trois, une ou deux avaient été tenues irrégulièrement, on n'aurait pas à les prendre en considération (Conseil d'Etat, 19 mars 1863, Cannes).

Les absences doivent être consécutives : la présence d'un conseiller à une session couvre ses absences antérieures.

La loi de 1855 ne précise pas par qui les motifs doivent être reconnus légitimes ; la question n'est intéressante que pour Paris, car la loi de 1884 a précisé « par le Conseil municipal ». D'après la loi de 1831, art. 26, c'était également le Conseil municipal qui était appelé à se prononcer sur la légitimité des excuses. Un arrêt du Conseil d'Etat du 29 juillet 1847 a dit que le préfet doit appeler le Conseil municipal à se prononcer. Cependant, la loi de 1855 étant muette, il semble que la solution

contraire doit être admise d'après certaines paroles du rapporteur de la loi de 1884 (séance du 7 juillet 1883) : il déclara en effet que ce n'était pas devant ses collègues, mais devant le préfet, que le conseiller devait fournir ses explications.

Le préfet ne doit pas statuer sans avoir mis en demeure le conseiller de fournir ses explications (Conseil d'Etat, 19 mars 1863, Cannes, 10 février 1860, Bezon).

Le pourvoi peut être porté devant le Conseil de préfecture par le conseiller dans les dix jours de la notification ; en cas de rejet, on peut faire appel devant le Conseil d'Etat de la décision du Conseil de préfecture, mais la loi n'indique pas de délai : celui de droit commun, deux mois, est donc applicable.

Le Conseil d'Etat n'admet pas le recours direct même pour excès de pouvoir (Conseil d'Etat, 9 décembre 1854, Brucosté) puisqu'on peut obtenir satisfaction en allant devant le Conseil de préfecture (théorie du recours parallèle).

Le Conseil municipal ou certains de ses membres n'ont aucun recours contre le refus par le préfet de déclarer un conseiller démissionnaire. Il résulte en effet des termes de la loi « le préfet peut » qu'il a pour cela un pouvoir discrétionnaire.

La démission volontaire d'un conseiller municipal n'est considérée comme définitive que si elle a été acceptée par le préfet. La loi de 1884 la considère comme définitive dès l'accusé de réception par le préfet

à défaut, un mois après, nouvel envoi de la démission constatée par une lettre recommandée.

Enfin, les deux préfets ont entrée au Conseil municipal de Paris : dans la pratique, ils se font représenter à toutes les séances par leurs directeurs. Les préfets n'étant pas responsables devant le Conseil municipal, mais seulement devant le pouvoir central dont ils relèvent, peuvent refuser de répondre aux interpellations.

Tels sont les pouvoirs que le gouvernement a conservés à l'égard du Conseil municipal de Paris et qu'il exerce tantôt par lui-même, tantôt par ses agents, les deux préfets. A en juger par les textes, on s'imagine que le Conseil municipal est fort embarrassé par ces nombreuses entraves, mais en pratique, il jouit dans son fonctionnement de beaucoup plus de liberté qu'on ne pourrait le supposer.

Les textes eux-mêmes lui accordent le droit de nommer son bureau. L'article 12 de la loi du 14 avril 1871 consacre ce droit expressément : le Conseil nomme son président, ses vice-présidents et ses secrétaires. Ce bureau devrait être, d'après le même article, renouvelé à chaque session ordinaire ; pour les sessions extraordinaires, ce devrait être celui de la dernière session ordinaire. Mais dans la pratique, le Conseil nomme son bureau à la première session ordinaire de l'année ; ses membres sont maintenus par acclamation au début des autres sessions ordinaires. Cette élection par le Conseil municipal de son président et de ses vice-présidents est

spéciale à Paris. Dans les autres communes, le maire préside, ou, à défaut du maire, c'est l'adjoint ou un conseiller municipal dans l'ordre du tableau.

Le pouvoir du président est limité à la direction des séances du Conseil ; l'article 12 de la loi du 14 avril 1871 indique nettement l'intention qu'il en soit de la sorte : c'est en effet au début de chaque session ordinaire que le président doit être élu. Il ne possède que cette seule attribution du maire ; il n'a pas de fonctions actives, de sorte que, dit M. Lavallée (1), « on ne saurait voir en lui... à côté des préfets de la Seine et de police, un troisième chef de l'administration municipale ».

De ce qu'il préside les séances du Conseil, il ne faut pas hésiter à attribuer au président du Conseil municipal la police intérieure de l'assemblée, comme l'article 55 de la loi de 1884 l'a accordé au maire et l'article 29 de la loi du 10 août 1871 au président du Conseil général, dans des termes identiques. Toutefois, il n'a pas la disposition de la force publique comme les maires des autres communes, il sera obligé de s'adresser à l'un des préfets, s'il doit recourir à ce moyen pour maintenir l'ordre.

Pour la direction proprement dite des débats dans les séances, le Conseil municipal de Paris n'a pas de règlement intérieur : il y a seulement certaines règles traditionnelles. En cas de difficulté, le Conseil municipal tranche la question par assis et levé ; c'est là également

(1) Lavallée, *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*, p. 103.

le mode de votation en fait, sauf pour les hypothèses de nominations et de présentations de candidats. Ce sont là les règles appliquées par le président et le bureau dans leur rôle de direction des débats.

Dans l'intervalle des sessions le Conseil municipal a trouvé le moyen d'établir une quasi-permanence grâce aux commissions d'études.

Au point de vue des textes qui régissent Paris, l'existence de ces commissions est illégale. Sous l'empire de la législation antérieure à la loi du 5 avril 1884, les commissions d'études ne pouvaient se réunir entre les sessions : le Conseil d'Etat l'a affirmé par les arrêts du 25 juin 1850, Avignon, 16 août 1860, Pithiviers. Cette jurisprudence devrait s'appliquer encore aujourd'hui à Paris. Sans doute la loi du 5 avril 1884 a consacré l'usage des commissions d'études dans l'intervalle des sessions pour l'instruction des questions soumises au Conseil ; mais cette loi n'étant pas applicable à Paris, c'est par tolérance que ces commissions y fonctionnent : la loi de 1884 devrait être appliquée à Paris, car c'est là surtout que ces commissions y font œuvre utile.

Ces commissions ne peuvent d'ailleurs avoir de pouvoir propre, ni exercer aucune des attributions du Conseil municipal. Leur rôle est d'instruire les affaires en vue des débats ultérieurs devant le Conseil, mais celui-ci ne leur a jamais accordé le pouvoir de se substituer à lui pour les délibérations.

Ces commissions d'études sont de deux sortes :

A. Les commissions permanentes ne sont pas constituées en vue d'une affaire déterminée; elles sont au nombre de six. Les conseillers municipaux sont répartis entre 4 bureaux : 20 conseillers par bureau par la voie du tirage au sort. Chaque bureau élit 3 ou 4 de ses membres pour chacune des 6 commissions permanentes suivant qu'elles ont 12 ou 16 commissaires. Les 6 commissions permanentes ainsi composées se partagent l'examen des affaires municipales de la façon suivante :

La 1^{re} commission s'occupe des finances, contentieux, taxes, examen des traités, etc., monopoles et services publics municipaux.

2^e commission : administration générale, police, sapeurs pompiers, domaines.

3^e commission : voirie de Paris, travaux effectués sur la voie publique.

4^e commission : enseignement, beaux-arts.

5^e commission : assistance publique, mont-de-piété.

6^e commission : hygiène, eaux, égouts, navigation.

B. Des commissions spéciales constituées en vue d'une affaire déterminée, qui examinent les questions importantes présentant un intérêt d'actualité ou même répondant à des nécessités annuelles ou permanentes : comme la commission des emprunts, celles des taxes de remplacement de l'octroi.

En outre, le Conseil municipal se forme chaque année pour l'étude du budget en comité du budget comprenant tous les membres du Conseil municipal.

Le bureau, en prenant la forme d'une commission d'études pour la préparation des questions, que soulève l'organisation du Conseil municipal, est devenu permanent. Le président de cette commission est le président du Conseil municipal.

Le bureau ne constitue pas une autorité administrative ayant des pouvoirs propres et pouvant s'immiscer dans les attributions réservées aux deux préfets, mais s'il y a quelque décision à prendre sur le fonctionnement futur du Conseil ou s'il y a lieu de donner quelque publicité à des décisions antérieures, le bureau s'en occupe, sauf à faire ratifier postérieurement ses actes par le Conseil municipal ; il règle ainsi certaines affaires urgentes.

Le président représente Paris dans les fêtes officielles. A ce point de vue la présidence du Conseil municipal s'est imposée au pouvoir central lui-même. Il règle l'usage du bâtiment municipal, organise les fêtes.

De plus, le Conseil municipal nomme parmi ses membres un syndic, fonction non prévue par la loi et qui est comparable à celle des questeurs de la Chambre des députés. Il s'occupe de l'aménagement des salles de réunion, de la bibliothèque, dirige les huissiers, prépare le budget du Conseil, organise les fêtes et réceptions.

Il y a donc à côté des lois une sorte de droit coutumier qui s'applique au Conseil municipal de Paris et lui confère une liberté suffisante. Les armes qui sont laissées au gouvernement ne serviraient que dans des cas fort

graves ; elles constituent plutôt une menace s'il était tenté d'outrepasser ses pouvoirs. Il faut ajouter que si le préfet de la Seine et le préfet de police peuvent se dispenser de répondre aux interpellations des conseillers, le Conseil municipal, par le vote du budget, a dans une certaine mesure des moyens d'action sur l'administration active de Paris : souvent les deux préfets sont amenés à agir devant le Conseil comme s'ils étaient responsables et à subir les interpellations.

CHAPITRE III

LES POUVOIRS DU GOUVERNEMENT SUR LES ATTRIBUTIONS ET LES ACTES DES MEMBRES DU CORPS MUNICIPAL

L'action du pouvoir central sur l'administration municipale est, à ce point de vue, également plus efficace à Paris que dans les autres communes.

La loi du 5 avril 1884 donne la prépondérance au Conseil municipal, qui délibère sur les affaires de la commune ; le maire a principalement un rôle d'exécution et agit surtout d'après les indications des délibérations du Conseil municipal. Il a de plus un rôle de police, pour lequel il n'est pas sous la dépendance du Conseil municipal, mais sous la surveillance de l'autorité supérieure. Il n'en est pas moins vrai que le Conseil municipal joue le principal rôle dans la commune : cette prépondérance est indiquée par l'énumération faite par la loi de 1884, art. 1, des autorités municipales : le Conseil municipal vient en tête, puis le maire, les adjoints.

Il n'en est pas de même dans les lois antérieures, en-

core en vigueur pour Paris : le Conseil municipal, organe délibérant, vient après l'organe d'exécution. Ce n'est pas seulement l'ordre des termes de la loi qui indique un plus grand pouvoir de l'administration active de Paris que dans les autres communes. La répartition des attributions entre le Conseil municipal, chargé de délibérer sur les affaires de la ville, et deux préfets le montrera aussi. Remarquons que le préfet de la Seine et le préfet de police dépendent entièrement du gouvernement ; leurs attributions exercées par des agents du pouvoir central sont pour ainsi dire réservées à celui-ci.

§ 1. — *Le Préfet de la Seine. Ses attributions comme maire central de Paris.*

Le maire dans la commune a un double rôle : exécuter les délibérations du Conseil municipal et gérer les affaires de la commune d'une part ; prendre les mesures de police, d'autre part. Ces deux sortes d'attributions sont dévolues en principe à Paris, les premières au préfet de la Seine, les secondes au préfet de police.

Le préfet de la Seine, en sa qualité de maire central, possède donc les attributions dévolues par les lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867 aux maires des autres communes. La loi de 1884 n'est pas, en effet, applicable à Paris, mais cette loi, dans son article 168, après avoir

déclaré abrogées toutes les dispositions contraires à celles qu'elle vient d'édicter, réserve les dispositions relatives à Paris. La loi du 18 juillet 1837 charge le préfet de la Seine, dans son article 10, de la conservation et de l'administration des propriétés de la commune et de faire en conséquence tous les actes conservatoires de ses droits ; — de la gestion des revenus, de la surveillance des établissements communaux et de la comptabilité communale ; — de la proposition du budget et de l'ordonnancement des dépenses ; — de la direction des travaux communaux ; — de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux dans les formes établies par les lois et règlements ; de souscrire, dans les mêmes formes, les actes de vente, échange, partage, acceptation de dons et legs, acquisition, transaction ; — de représenter la commune en justice, soit en demandant, soit en défendant.

En somme, la loi du 18 juillet 1837 lui donne surtout les pouvoirs d'un administrateur de la commune ; le Conseil municipal étant un organe dont les fonctions sont intermittentes, c'est au préfet à pourvoir à l'exécution des délibérations prises par le Conseil.

Seul il est chargé de l'administration, dit l'article 14. Ses actes sont soumis quelquefois expressément à l'approbation du gouvernement, mais comme le préfet réunit les qualités de préfet et de maire, certains actes du maire, qui, dans les autres communes, étaient soumis à l'approbation du préfet ne le sont pas à Paris : il

y a un échelon de la hiérarchie, qui est supprimé.

Le décret du 10 octobre 1859 a donné au préfet de la Seine certains pouvoirs de police enlevés au préfet de police, qui avait à Paris la plénitude de ces pouvoirs.

Ce décret lui donne compétence pour la petite voirie, telle qu'elle était définie par l'ancien droit, c'est-à-dire pour l'ensemble des mesures secondaires, dont une voie peut être l'objet (sûreté, commodité de la circulation et salubrité des rues). Le préfet de la Seine était déjà compétent pour les mesures de grande voirie (alignement, ouverture des voies publiques). Le décret de 1859 a ainsi supprimé une cause de conflits fréquents entre les deux préfets.

Il ajoute à la petite voirie : l'éclairage, le balayage, l'arrosage de la voie publique, l'enlèvement des boues, neiges et glaces ; le curage des égouts et des fosses d'aisances ; les permissions pour établissements sur la rivière, les canaux et les ports ; les traités et tarifs concernant les voitures publiques, les concessions des lieux de stationnement de ces voitures et de celles servant à l'approvisionnement des halles et marchés ;

Les tarifs, l'assiette et la perception des droits municipaux de toutes sortes dans les halles et marchés ;

La boulangerie et les approvisionnements ; l'entretien des édifices communaux de toute nature, les baux, marchés et adjudications relatifs aux services administratifs de Paris ; toutefois, ceux qui intéressent la circulation, l'entretien, l'éclairage de la voie publique et la sa-

lubrité devront, avant d'être présentés au Conseil municipal, être soumis à l'appréciation du préfet de police et, en cas de dissentiment, transmis au supérieur hiérarchique des deux préfets, au ministre de l'Intérieur, qui prononcera. Le préfet de police conserve les marchés et les adjudications relatifs aux services spéciaux de la préfecture de police.

En outre l'article 2 du décret lui accorde un droit de réquisition pour toutes ces matières ; de plus, le préfet de la Seine doit lui demander son avis.

Ces attributions ont été conférées au préfet de la Seine parce qu'elles ont un caractère financier, et qu'elles exigent des actes de nature contractuelle, des actes de gestion ; mais le préfet de police reste chargé de ce qui intéresse uniquement la salubrité et la circulation.

Le décret de 1859 n'avait cependant pas mis fin à toutes les difficultés relatives aux Halles centrales ; or, les services d'approvisionnement de Paris ont une très grande importance.

La loi du 11 juin 1896 est intervenue pour régler la question. Le préfet de police détermine la surface minima où les marchandises pourront se vendre et en même temps être surveillées par ses agents. « Le préfet de la Seine répartit les emplacements entre les mandataires des expéditeurs en raison de l'importance de la marchandise qu'ils doivent vendre » (art. 8) sous la réserve faite en faveur du préfet de police.

Le préfet de la Seine a dans ses attributions la per-

ception des droits municipaux et le poids public. Le préfet de police assure le bon ordre au point de vue de la loyauté des transactions, de la salubrité des denrées et de la liberté de la circulation ; il procède à l'affichage des cours, des ventes, de la détermination des heures en dehors desquelles toute opération sera considérée comme nulle, du minimum des lots.

Le décret du 8 octobre 1907 qui remplace celui du 23 avril 1897 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi du 11 juin 1896 entre dans des détails plus minutieux encore. D'après l'article 1, le préfet de la Seine règle les conditions d'aménagement des pavillons et annexes des Halles centrales affectés aux ventes en gros et en demi-gros et fixe, après avis du préfet de police, le nombre et les dimensions des passages ainsi que les emplacements destinés à la vente.

Ces emplacements sont répartis par le préfet de la Seine entre les mandataires proportionnellement à l'importance des marchandises qu'ils ont vendues pendant les trois années précédant la répartition (il faut en effet qu'une période de 3 ans au moins se soit écoulée depuis la dernière répartition) ; il accorde aux candidats mandataires l'emplacement nécessaire à la constitution d'un poste minimum.

L'étendue de ce poste est déterminée par le préfet de police et comprend la surface minima indispensable à l'exercice du contrôle et à la vente des marchandises.

Le décret du 8 octobre 1907, après avoir défini le candidat mandataire « toute personne aspirant à recevoir des producteurs et expéditeurs des denrées alimentaires mandat de procéder à la vente des dites denrées » en règle les conditions d'admission. Le candidat mandataire doit produire certaines pièces au préfet de police : 1° les pièces établissant qu'il est de nationalité française; 2° l'extrait de son casier judiciaire; 3° un certificat du greffier en chef du tribunal de commerce, mentionnant la date et le numéro de son inscription sur la liste prévue par l'art. 2 de la loi du 11 juin 1896; 4° une déclaration du préfet de la Seine attestant qu'il a obtenu la concession d'un poste et versé le montant du cautionnement.

Les devoirs et la responsabilité des mandataires sont longuement étudiés et déterminés d'une manière rigoureuse.

Le titre VI fixe les règles du contrôle administratif. Les différentes pièces accompagnant les chargements (lettres de voitures, récépissés du chemin de fer, etc.), sont visées par les agents de la préfecture de la Seine et de la préfecture de police. Les mandataires doivent inscrire toutes leurs opérations de vente sur un livre à souches, coté et paraphé par l'inspecteur principal du pavillon, visé ou marqué d'un timbre sur la première et la dernière page par le commissaire spécial des Halles. En outre, tout mandataire doit tenir un registre sur lequel sont totalisées au jour le jour les opéra-

tions effectuées pour le compte de chaque expéditeur.

Le commissaire spécial des halles et les employés ou agents sous ses ordres communiquent aux préposés du préfet de la Seine tous renseignements qui leur sont nécessaires pour la rétribution ou la répartition des places et pour la perception des droits municipaux.

Réciproquement les préposés du préfet de la Seine donnent aux agents du préfet de police toutes les indications dont ceux-ci peuvent avoir besoin dans l'intérêt du service.

La loi du 11 juin 1896 a donc réalisé plutôt un accord entre les deux préfets qu'un partage d'attributions.

La loi du 7 avril 1903, en matière d'hygiène publique, a cherché à supprimer de même les conflits qui naissaient en cette matière. Cette loi modifie les articles 22 et 23 de la loi du 15 février 1902 spéciaux à Paris.

Le préfet de la Seine se voit attribuer : 1° Tout ce qui concerne la salubrité des habitations et de leurs dépendances, sauf celle des logements loués en garni ; 2° la salubrité des voies privées closes ou non à leurs extrémités ; 3° le captage et la distribution, des eaux ; 4° la désinfection, la vaccination et le transport des malades. Pour la désinfection et le transport des malades, il donnera suite aux demandes qui lui seraient adressées par le préfet de police.

Il nomme une commission des logements insalubres composée de trente membres, dont quinze sur la désignation du Conseil municipal de Paris. Cette commis-

sion exerce pour toute l'étendue de la ville de Paris et dans les limites des attributions conférées au préfet de la Seine les pouvoirs donnés aux commissions sanitaires de circonscription par la loi de 1902 (Avis sur l'utilité et la nature des travaux à effectuer à des immeubles jugés insalubres, sur l'interdiction d'habiter ces immeubles, sur l'alimentation en eau potable des agglomérations, etc.).

Le préfet de police est chargé à Paris : 1° de la surveillance au point de vue sanitaire des logements loués en garni ; 2° des précautions à prendre pour prévenir ou faire cesser les maladies transmissibles, spécialement de la réception des déclarations de ces maladies faites par les docteurs en médecine, les sages-femmes ou officiers de santé ; 3° les contraventions relatives à l'obligation de la vaccination ou de la revaccination.

Le préfet de la Seine, comme les maires des autres communes, a le pouvoir réglementaire quand il agit comme représentant de la puissance publique, c'est-à-dire qu'il prend des arrêtés impératifs et généraux, rendus publics par voie d'affiches, afin de faire exécuter les attributions qu'il tient des lois et des décrets.

§ 2. — *Le préfet de police. Ses attributions comme maire de Paris au point de vue de la police.*

Nous avons vu le rôle réservé au préfet de police en ce qui concerne les halles centrales et l'application de la

loi du 15 février 1902 dans l'étude du partage d'attributions entre lui et le préfet de la Seine. Nous avons vu également ce que le décret du 11 octobre 1859 lui a enlevé en matière de police de la voirie, ne lui réservant qu'un droit de réquisition et d'avis à l'égard du préfet de la Seine et la concession de permissions d'étalage sur la voie publique d'une durée de moins de quinze jours, après avis du préfet de la Seine.

A l'exception des mesures de police attribuées limitativement par ces textes au préfet de la Seine, on peut dire que tout le reste des pouvoirs de police à Paris appartient au préfet de police.

En effet, l'article 16 de la loi du 28 pluviôse an VIII nous dit : « A Paris... un préfet de police sera chargé de
« tout ce qui concerne la police et aura sous ses ordres
« des commissaires distribués dans les douze municipa-
« lités. » (aujourd'hui vingt arrondissements depuis 1859).

L'article 1^{er} de l'arrêté circulaire du 12 messidor an VIII précise la dépendance rigoureuse du préfet vis-à-vis du pouvoir central. « Le préfet de police exercera
« ses fonctions ainsi qu'elles sont déterminées ci-après
« sous l'autorité immédiate des ministres ; il corres-
« pondra directement avec eux pour les objets qui dépen-
« dent de leurs départements respectifs ». Les consuls, en proclamant cette mainmise du pouvoir central sur la police de Paris et en instituant un préfet de police pour Paris seulement, montraient quelle importance ils attachaient au bon ordre et à la sécurité de cette ville.

Le préfet de police « exerce donc, à la différence
« de son collègue qui n'a que des pouvoirs limitatifs en
« matière de police, toutes les attributions dévolues aux
« maires, à titre énonciatif, par les lois des 14 décembre
« 1789, art. 50, 16 et 24 août 1790, titre XI, article 3, sans
« préjudice de celles qui lui sont spécialement conférées
« par l'arrêté du 12 messidor an VIII (1) ».

Les matières qui rentrent dans sa compétence sont ainsi fort nombreuses et il suffit de songer à l'importance des questions de police dans une ville telle que Paris pour se rendre compte de l'étendue de son rôle.

Le préfet de police prend toutes les mesures ayant pour but d'assurer la liberté et la sûreté de la voie publique ; à cet effet, il est chargé d'empêcher que personne n'y commette de dégradations ; d'empêcher qu'on n'expose rien sur les toits et fenêtres qui puisse blesser les passants en tombant.

Il fera observer les règlements sur l'établissement des conduits pour les eaux de pluie et de gouttières.

Il empêchera qu'on ne laisse vaguer sur la voie publique, des furieux, des insensés, des animaux malfaisants ou dangereux.

Il empêchera qu'on ne blesse les citoyens par la marche trop rapide des chevaux ou des voitures ;

Qu'on n'obstrue la libre circulation en arrêtant ou en déchargeant des voitures et marchandises devant les

(1) Lavallée, *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*, page 89.

maisons, dans les rues étroites et de toute autre manière.

L'article 10 de l'arrêté du 12 messidor an VIII lui donne le droit de prendre toutes les mesures pour dissiper les attroupements et les réunions tumultueuses (Cet arrêté range parmi les dispositions concernant la police générale, le pouvoir de dissiper les attroupements, la police des théâtres, des hôtels garnis, maisons de jeux, que la loi des 16-24 août 1790, titre XI, article 3, et la loi du 5 avril 1884, article 97, font rentrer dans la police municipale).

Il a la surveillance des places et lieux publics (article 32). Il fera surveiller spécialement les foires, halles, places publiques et les marchands forains. La rivière, les chemins de halage, les ports, chantiers, quais, berges... les établissements qui sont sur la rivière pour les blanchisseries, le laminage ou autres travaux, les magasins de charbon, les passages d'eau, bacs, les bains publics, les écoles de natation.

Les abreuvoirs, puits, fontaines, pompes.

Les places où se tiennent les voitures publiques.

Il prendra les mesures pour la protection et la préservation des monuments et édifices publics (art. 39).

Il fera veiller à ce que personne n'altère ou ne dégrade les monuments et édifices publics appartenant à la nation ou à la cité.

Il indiquera au préfet du département et requerra les réparations, changements ou constructions qu'il croira nécessaires à la sûreté ou salubrité des prisons et mai-

sons de détention qui seront sous sa surveillance.

Il requerra aussi, quand il y aura lieu, les réparations et l'entretien des corps de garde de la force armée sédentaire ; des corps de garde des pompiers, des pompes, machines et ustensiles ; des hallès et marchés ; des voiries et égouts ; des fontaines, regards, aqueducs, conduits ; des murs de clôture ; des carrières sous la ville et hors les murs ; des ports, quais, abreuvoirs, des établissements et machines placés près de la rivière pour porter secours aux noyés ; de la Bourse.

Il a, d'après l'article 10, la police des théâtres en ce qui touche la sûreté des personnes, les précautions à prendre pour prévenir les accidents, pour assurer le maintien de la tranquillité et du bon ordre ; l'ordonnance du préfet de police du 10 août 1908, qui règle la matière, entre dans des détails fort minutieux concernant la construction et l'aménagement des théâtres, notamment en ce qui concerne les mesures d'isolement, de dégagement de la salle, les sorties et les escaliers. Toutes les mesures concernant le chauffage, la ventilation, l'hygiène, l'éclairage et surtout les secours contre l'incendie y sont prévues et rigoureusement déterminées. La vente des billets, la police des représentations y sont réglementées.

Un service médical est exigé de tous les établissements pouvant contenir plus de huit cents spectateurs.

L'article 7 de l'arrêté du 12 messidor an VIII prescrit au préfet de police de faire exécuter les règlements de police concernant les hôtels garnis et les logeurs ; nous

avons vu que l'article 23 de la loi du 15 février 1902 lui en réservait la surveillance au point de vue sanitaire. Le titre II de l'ordonnance du préfet de police du 22 juin 1904, portant règlement sanitaire de la ville de Paris, s'occupe de la question ; il prescrit certaines mesures de propreté ; un minimum de volume d'air (16 ou 18 mètres cubes par personne) est exigé, la ventilation devra être convenablement assurée. On ne pourra louer en garni que des pièces éclairées directement ou prenant air et jour sur un vestibule ou un corridor éclairé lui-même directement.

Il doit également prendre les mesures propres à assurer la salubrité de la cité (art. 23).

Il assurera la salubrité de la ville, en prenant des mesures pour prévenir et arrêter les épidémies, les épizooties, les maladies contagieuses ; en faisant observer les règlements de police sur les inhumations ;

En faisant enfouir les cadavres d'animaux morts, surveiller les fosses vétérinaires ;

En faisant arrêter, visiter les animaux suspects de mal contagieux et mettre à mort ceux qui en seraient atteints ;

En surveillant les échaudoirs, fondoirs, salle de dissection et la basse geôle (la Morgue) ;

En empêchant d'établir dans l'intérieur de Paris des ateliers, manufactures, laboratoires ou maisons de santé qui doivent être hors de l'enceinte des villes, selon les lois et règlements ; en empêchant qu'on ne jette ou

ne dépose dans les rues aucune substance malsaine ;

En faisant saisir ou détruire dans les halles, marchés et boutiques, chez les bouchers, boulangers, marchands de vins, brasseurs, limonadiers, épiciers, droguistes, apothicaires ou tous autres, les comestibles ou médicaments corrompus ou nuisibles.

Il prend les mesures pour lutter contre les incendies, débordements, accidents sur la rivière (art. 24).

Il sera chargé de prendre les mesures propres à prévenir ou arrêter les incendies.

Il donnera des ordres aux pompiers, requerra les ouvriers charpentiers, couvreurs, requerra la force publique et en déterminera l'emploi.

Il aura la surveillance du corps des pompiers, le placement et la distribution des corps de garde et magasins de pompes, réservoirs, tonneaux, seaux à incendie, machines et ustensiles de tout genre destinés à les arrêter.

En cas de débordement et débâcles, il ordonnera les mesures de précaution, telles que déménagement des maisons menacées, rupture de glaces, garage de bateaux.

Il sera chargé de faire administrer les secours aux noyés.

Il accordera et fera payer les gratifications et récompenses promises [par les lois et règlements à ceux qui retirent les noyés de l'eau.

Il aura (art. 25) la police de la Bourse et des lieux pu-

blics où se réunissent les agents de change, courtiers, échangeurs et ceux qui négocient et trafiquent sur les effets publics.

Il procurera (art. 26) la sûreté du commerce en faisant faire des visites chez les fabricants et les marchands, pour vérifier les balances, poids et mesures et saisir ceux qui ne seront pas exacts ou étalonnés ; en faisant inspecter les magasins, boutiques et ateliers des orfèvres et bijoutiers, pour assurer la marque des matières d'or et d'argent et l'exécution des lois sur la garantie.

Indépendamment de ses fonctions ordinaires sur les poids et mesures, le préfet de police fera exécuter les lois qui prescrivent l'emploi des nouveaux poids et mesures.

Il assurera la libre circulation des subsistances suivant les lois.

Il exigera la représentation des patentes et des marchands forains. Il pourra se faire représenter les patentes des marchands domiciliés.

Pour ce qui concerne les approvisionnements (art. 33) il fera inspecter les marchés, ports et lieux d'arrivage des comestibles, boissons et denrées dans l'intérieur de la ville.

Il continuera de faire inspecter... les marchés où se vendent les bestiaux pour l'approvisionnement de Paris.

Il rendra compte au Ministre de l'Intérieur des connaissances qu'il aura recueillies, par ses inspections, sur l'état des approvisionnements de Paris.

Par cette longue énumération des attributions conférées au préfet de police par l'arrêté du 12 messidor an VIII, on voit que son rôle comporte une réglementation détaillée sur des objets fort divers.

D'autres textes postérieurs ont encore ajouté aux attributions du préfet de police. Nous avons vu la loi du 11 juin 1896 et celle du 15 février 1902.

La loi du 14 mars 1904, relative au placement des employés et ouvriers des deux sexes et de toutes professions, charge, dans son article 10, le préfet de police des mesures à prendre pour la surveillance des bureaux de placement et pour y assurer l'ordre, les prescriptions de l'hygiène et la loyauté de la gestion.

Pour l'exécution des attributions qui lui sont conférées par les lois et règlements le préfet de police a, comme le préfet de la Seine le pouvoir réglementaire : il publie des ordonnances sur les matières de sa compétence.

§ 3. — *Les maires et adjoints d'arrondissement.*

Les maires et adjoints d'arrondissement n'ont pas les mêmes prérogatives à Paris que dans les autres communes. En effet, le préfet de la Seine a dans ses attributions la plupart des matières qui rentrent dans la compétence du maire des autres communes et le préfet de police connaît de tout ce qui a trait à la police munici-

pale, sauf les questions réservées au préfet de la Seine. La loi du 14 avril 1871 dit, dans son article 16, que les maires d'arrondissement n'auront d'autres attributions que celles qui leur sont expressément conférées par des lois spéciales. Or, seule la loi du 28 pluviôse an VIII, article 16, leur a attribué les fonctions relatives à l'état civil ; cette tâche est d'ailleurs très lourde. Les maires et adjoints sont secondés par des médecins de l'état civil chargés de constater les décès et les naissances.

Le procureur de la République exerce une surveillance sur ce service et relève dans un rapport annuel les erreurs et les fautes commises dans la tenue des registres de l'état civil.

Un contrôleur de l'état civil, agent du préfet de la Seine, existe dans chaque mairie ; l'inspection générale des services administratifs à la préfecture de la Seine contrôle également le service de l'état civil.

Aucune autre loi n'étant intervenue pour attribuer des fonctions aux maires et adjoints, ils ne sont pour les autres matières que des agents d'exécution du préfet de la Seine, qui leur a fait de nombreuses délégations.

Les maires interviennent ainsi dans l'application des lois scolaires et reçoivent les déclarations des parents exigées par la loi du 29 mars 1882.

Le maire préside la délégation cantonale et s'occupe des œuvres scolaires et postsecondaires de l'arrondissement.

Les maires et adjoints sont chargés de l'application de

la loi du 21 mars 1905 sur le recrutement. Ils rédigent les convocations au conseil de revision, reçoivent les engagements volontaires. Ils sont chargés d'instruire les demandes de secours des réservistes et territoriaux et de la répartition des crédits affectés à cet usage et votés par le Conseil municipal.

Ils interviennent aussi dans le recensement des chevaux, mulets et voitures.

Le maire est chargé de dresser et de reviser les listes électorales, selon le droit commun applicable à Paris. Il participe à l'établissement du jury criminel et du jury d'expropriation.

Le maire est président du bureau de bienfaisance de l'arrondissement ; ce bureau est chargé de la distribution des secours à domicile (décret réglementaire du 15 novembre 1895) et en partie du service de l'assistance médicale gratuite créé par la loi du 15 juillet 1893.

Le maire reçoit les déclarations de domicile dans l'arrondissement et, d'après la loi du 23 décembre 1874, les déclarations des enfants mis en nourrice moyennant salaire.

Les maires et adjoints concourent encore à l'exécution d'un grand nombre de lois.

§ 4. — *Le Conseil municipal de Paris. Ses attributions.
Pouvoirs du gouvernement à cet égard.*

La loi du 5 avril 1884 ne s'applique pas plus aux attributions du Conseil municipal de Paris qu'à son organisation et à son fonctionnement. Ce sont les lois du 18 juillet 1837 et le décret du 25 mars 1852 rendus applicables à Paris par l'article 17 de la loi du 24 juillet 1867, et cette dernière loi elle-même, qui sont encore en vigueur pour les attributions du Conseil municipal de Paris. D'après ces textes, le Conseil municipal prend, comme dans les autres communes, des délibérations réglementaires, c'est-à-dire exécutoires par elles-mêmes et des délibérations soumises à approbation; il émet aussi des avis et des vœux. Mais en appliquant à Paris les lois de 1837 et de 1867, le pouvoir central s'est réservé, à l'égard du Conseil municipal de cette ville, plus de pouvoirs qu'à l'égard des autres Conseils municipaux. En effet, l'article 61 de la loi du 5 avril 1884, nous dit : « Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune ». Ce principe n'est pas applicable à Paris, les délibérations réglementaires n'y constituent pas la règle.

a) *Délibérations réglementaires.*

L'article 17 de la loi du 18 juillet 1837, dit que les Con-

seils municipaux règlent par leurs délibérations les objets suivants : 1° le mode d'administration des biens communaux ; 2° les conditions des baux à ferme ou à loyer dont la durée n'excède pas dix-huit ans pour les biens ruraux et neuf ans pour les autres biens (La loi du 24 juillet 1867 a porté à dix-huit ans la durée du bail pour les maisons et bâtiments) ; 3° le mode de jouissance et la répartition des pâturages et fruits communaux autres que les bois ainsi que les conditions à imposer aux parties prenantes ; 4° les affouages, en se conformant aux lois forestières.

Les numéros 3 et 4 de cet article ne sont évidemment pas applicables à Paris, faute de biens de ce genre, mais les numéros 1 et 2 s'y appliquent.

La ville de Paris est en effet propriétaire de vastes terrains pour l'utilisation des eaux d'égout ; elle en a acquis également de très importants pour les travaux nécessités par l'alimentation en eau potable de la ville.

Ainsi l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837 avait atténué le principe de la tutelle administrative dans quatre cas, mais ne l'avait pas supprimé complètement, car, entre les délibérations réglementaires de l'article 61 de la loi du 5 avril 1884 et celles de cet article 17, il y a quelques différences. La loi de 1837 mettait fin à la nécessité d'une approbation expresse des délibérations des Conseils municipaux pour les deux premiers numéros de l'article 17 (les numéros 3 et 4 ont été empruntés aux dispositions analogues de l'article 15 de la loi du

28 pluviôse, an VIII, qui disait que ces affaires étaient des affaires de famille communale et les laissait régler par les Conseils municipaux). Mais elle a substitué à l'approbation, la possibilité d'une annulation administrative.

L'article 18 prescrit à cet effet : « L'expédition de toute délibération sur les objets énoncés à l'article 17 est immédiatement adressée par le maire au sous-préfet qui en délivre récépissé.

« La délibération ne sera exécutoire que si, dans les trente jours qui suivent la date du récépissé, le préfet ne l'a pas annulée, soit d'office, pour violation d'une disposition de loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de tout intéressé. Toutefois, le préfet peut suspendre l'exécution de la délibération pendant un autre délai de trente jours ».

Ainsi, le préfet peut annuler cette délibération d'abord d'office, mais seulement pour violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique (nullité de droit de la loi de 1884, article 63).

Ce cas se produira rarement ; il faudrait supposer que le Conseil municipal impose au preneur des conditions contraires au droit, auquel cas il serait plus simple de prononcer la nullité du bail par voie administrative que d'entamer un procès devant les tribunaux judiciaires.

Puis le préfet peut annuler la délibération pour toute cause, même pour simple inopportunité, sans qu'il soit obligé d'indiquer les motifs de son intervention, mais il

ne peut le faire que si un particulier intervient pour lui demander l'annulation de la délibération ; le particulier basera sa réclamation sur le préjudice qui lui est causé et l'administration supérieure, appréciant les motifs de la demande, annulera, s'il y a lieu.

Il y a là, en réalité, la survivance de cette idée que l'autorité supérieure a pour mission de sauvegarder l'intérêt des communes contre les Conseils municipaux, c'est-à-dire du principe de la tutelle administrative. L'administration empêche de cette façon l'exécution de la délibération d'une façon aussi complète qu'auparavant avec le refus d'approbation, mais il faut qu'une condition soit réalisée : l'intervention d'un particulier. Si dans les délais ne se produit aucune réclamation, si la délibération ne viole aucune disposition de loi ou d'un règlement, l'administration n'interviendra pas, il y aura en quelque sorte approbation tacite de la délibération.

A Paris, ces délibérations seront annulées par le préfet de la Seine en tant que représentant du pouvoir central et n'agissant pas comme maire. Elles peuvent être également suspendues par lui pendant un délai de trente jours.

Quand il y a incompétence, cependant, le cas n'est plus réglé par la loi du 18 juillet 1837, mais par l'article 14 de la loi du 14 avril 1871. « Le Conseil municipal de Paris ne pourra s'occuper à peine de nullité de ses « délibérations que des matières d'administration com-

« munale, telles qu'elles sont déterminées par les lois
« en vigueur sur les attributions municipales. En cas
« d'infraction, l'annulation sera prononcée par décret
« du chef du pouvoir exécutif. » Nous avons vu que le
préfet devait intervenir dans un délai de trente jours ;
ici, aucun délai n'est fixé. L'incompétence est, en effet,
une des violations de la loi les plus graves, mais ce
n'est pas la seule : le Conseil municipal peut avoir violé
les dispositions d'une loi ou d'un règlement d'adminis-
tration publique en délibérant, par exemple, sur des
baux de plus de 18 ans. Il n'y a donc pas double em-
ploi dans l'application de l'article 18 de la loi de 1837
et de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871.

Y aura-t-il un recours contre la décision du préfet
annulant une délibération du Conseil municipal comme
celui accordé par l'article 67 de la loi du 5 avril 1884 au
Conseil municipal qui peut se pourvoir devant le Con-
seil d'Etat ?

L'article 23 de la loi du 5 mai 1855 décidait : « Toute
« délibération d'un Conseil municipal portant sur un
« objet étranger à ses attributions est nulle de plein
« droit. Le préfet, en Conseil de préfecture, en déclare
« la nullité. En cas de réclamation du Conseil muni-
« pal, il est statué par un décret de l'empereur, le Con-
« seil d'Etat entendu. »

Donc, seul le cas d'incompétence était prévu par ce
texte et nous avons vu que le droit pour le préfet de la
Seine de prononcer la nullité pour incompétence était

passé au gouvernement. Le recours administratif organisé par l'article 23 de la loi de 1855 devient donc sans objet. Cependant les principes généraux du droit administratif ne font pas obstacle à ce qu'un recours contentieux soit admis contre l'arrêté du préfet ou le décret ayant prononcé l'annulation de la délibération.

Pour toutes les autres matières que celles visées dans son article 17, la loi du 18 juillet 1837 soumettait les délibérations du Conseil municipal à l'approbation de l'autorité supérieure.

La loi du 24 juillet 1867 a modifié cette règle. L'article 1^{er} de cette loi dit : « Les Conseils municipaux règlent par leurs délibérations les affaires ci-après désignées » (suit l'énumération). Il semble donc, qu'ayant emprunté la formule de l'article 17 de la loi de 1837, elle ajoute de nouveaux cas à cet article en les soustrayant à l'approbation expresse qui était exigée par les articles 19 et 20 de la loi de 1837. Mais on voit apparaître une restriction dans l'article premier *in fine* de la loi de 1867 et cette restriction a une grande importance, surtout pour Paris : « en cas de désaccord entre le « maire et le Conseil municipal, la délibération ne sera « exécutoire qu'après approbation du préfet ».

Les maires étant nommés à cette époque par le pouvoir central, on leur accordait un droit de veto qui pouvait paralyser l'action du Conseil municipal et diminuait considérablement l'étendue de la réforme. Une circulaire ministérielle du 3 août 1867 disait bien aux

préfets : « Vous ne permettrez pas que les maires
« puissent trouver dans la disposition finale de l'ar-
« ticle 1^{er} un moyen d'entraver la marche des affaires
« et d'annuler la liberté d'action que la loi a entendu
« assurer aux Conseils municipaux », il n'en restait
pas moins vrai que cette liberté d'action était loin
d'être celle promise par le début de l'article 1^{er}.

A Paris, le préfet de la Seine remplissant le rôle de
maire, les délibérations réglementaires de l'article 1^{er}
ne deviendront exécutoires que si : 1^o elles remplissent
les conditions de l'article 17 de la loi de 1837 et 2^o s'il
y a accord entre le préfet de la Seine et le Conseil mu-
nicipal ; en cas de désaccord, la délibération ne sera
exécutoire qu'après approbation par l'autorité supé-
rieure, c'est-à-dire par décret.

La loi de 1867, art. 1, sous ces réserves, accorde au
Conseil municipal le droit de régler les matières sui-
vantes :

1^o « Les acquisitions d'immeubles, lorsque la dépense
totalisée avec celles des autres acquisitions déjà votées
dans le même exercice, ne dépasse pas le dixième des
revenus ordinaires de la commune. » Ces revenus ordi-
naires s'élevant pour Paris à plus de trois cent cin-
quante millions, le Conseil municipal peut disposer
d'une somme élevée.

2^o « Les conditions des baux à loyer des maisons et
bâtiments appartenant à la commune, pourvu que la
durée du bail ne dépasse pas dix-huit ans. » Les biens

urbains sont ainsi assimilés aux biens ruraux, avec cette restriction que le bail est soumis ici à l'accord entre le préfet et le Conseil municipal.

3° « Les projets, plans et devis de grosses réparations et d'entretien, lorsque la dépense totale afférente à ces projets et autres projets de la même nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse pas le cinquième des revenus ordinaires de la commune ni, en aucun cas, une somme de cinquante mille francs. » Ce texte n'a pas pris en considération la ville de Paris et n'était pas fait pour elle, la somme de cinquante mille francs comme maximum est insignifiante en comparaison des travaux exigés par la ville.

La loi de 1884, sur toutes ces délibérations prévues par la loi de 1867, a été plus large envers les autres Conseils municipaux. De plus, toutes les délibérations qui vont suivre et qui sont prévues aussi par la loi de 1867 ne sont pas mentionnées par la loi du 5 avril 1884 et il n'y avait pas besoin de les énumérer, car elles rentrent dans les délibérations réglementaires, qui forment le droit commun.

La loi du 24 juillet 1867, article 1^{er}, ajoute en effet :

4° Le tarif des droits de place à percevoir dans les halles, foires et marchés ;

5° Les droits à percevoir pour permis de stationnement et de location sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal ;

6° Le tarif des concessions dans les cimetières ;

7° Les assurances des bâtiments communaux ;

8° L'affectation d'une propriété communale à un service communal, lorsque cette propriété n'est encore affectée à aucun service public, sauf les règles prescrites par des lois particulières ;

9° L'acceptation ou le refus de dons ou legs faits à la commune sans charges, conditions, ni affectation immobilière, lorsque ces dons et legs ne donnent pas lieu à réclamation. Une loi du 4 février 1901 a permis aux Conseils municipaux d'accepter définitivement les dons et legs faits à la commune à la seule condition qu'il n'y ait pas réclamation des familles ; mais cette loi n'est pas applicable à Paris, qui reste sous le régime de la loi de 1867 et de la loi du 18 juillet 1837, article 18 (l'article 6 de la loi de 1867 rend en effet l'article 18 applicable aux matières des art. 1, 2, 3 de la loi de 1867), c'est-à-dire qu'il faut un accord entre le préfet de la Seine et le Conseil municipal même pour un don ou un legs fait sans charges ni conditions ; s'il y a désaccord, un décret statue.

L'article 17 de la loi de 1867, spécial à Paris et à Lyon, prend soin également de le répéter : « Les délibérations
« prises par les Conseils municipaux desdites villes sur
« les objets énumérés dans les articles 1 et 9 de la pré-
« sente loi ne sont exécutoires, en cas de désaccord
« entre le préfet et le Conseil municipal, qu'en vertu
« d'une approbation donnée par décret impérial. »

De plus, le préfet pourra annuler la délibération

d'office sur réclamation d'un intéressé ou pour violation de la loi (art. 18, l. 1837).

L'article 9 accorde les mêmes pouvoirs au Conseil municipal pour les objets suivants :

1° La suppression ou la diminution des taxes d'octroi ;

2° La prorogation des taxes principales d'octroi pour cinq ans au plus ;

3° L'augmentation des taxes jusqu'à concurrence d'un décime, pour cinq ans au plus.

Sous la condition toutefois qu'aucune des taxes ainsi maintenues ou modifiées n'excèdera le maximum déterminé dans un tarif général qui sera établi, après avis des Conseils généraux, par un règlement d'administration publique, ou qu'aucune desdites taxes ne portera sur des objets non compris dans ce tarif.

L'article 139 de la loi de 1884 déclare exécutoires par elles-mêmes les délibérations prononçant la prorogation ou l'augmentation des taxes d'octroi pour cinq ans au plus, dans la limite du maximum déterminé pour le Conseil général : c'est le même régime que celui de la loi du 24 juillet 1867. Sur un point cependant, le Conseil municipal de Paris a conservé un plus grand pouvoir que les autres Conseils municipaux : il prononce la suppression ou la diminution des taxes d'octroi, tandis que la loi du 5 avril 1884, article 138, dit que les délibérations sur ces objets ne sont exécutoires que sur l'approbation du préfet et après avis du Conseil général ou de

la Commission départementale. « On a craint en 1884
« que les Conseils municipaux n'eussent une tendance à
« remplacer des taxes d'octroi par un nombre excessif
« de centimes additionnels; on a fait valoir que l'abandon
« de tout contrôle présenterait plus d'inconvénients dé-
« sormais, d'abord parce que le pouvoir réglementaire
« du Conseil était, à cette époque (ce qui reste vrai pour
« le Conseil municipal de Paris) subordonné à l'accord
« avec le maire (à Paris avec le préfet) ensuite et surtout
« parce que le préfet pouvait annuler la délibération
« pour simple inopportunité, sur réclamation de toute
« partie intéressée (et cette seconde raison, comme la
« première, subsiste pour la ville de Paris) (1). »

Toutes les matières qui, d'après les lois du 18 juillet 1837 et du 24 juillet 1867, sont réglées par le Conseil municipal ont un caractère strictement communal; ce sont des affaires de famille pour la plupart, et en laissant à la ville le soin d'y pourvoir par ses élus, on ne lui a pas accordé des droits qui puissent aller à l'encontre des intérêts de l'Etat.

Cependant, nous avons vu que ces délibérations dites réglementaires étaient soumises à une action plus rigoureuse du pouvoir central que pour les autres communes d'après la loi de 1884.

Nous résumons les prérogatives du gouvernement à l'égard de ces délibérations :

(1) Lavallée, *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris*, p. 177.

1° Celles de l'article 17 de la loi du 18 juillet 1837 peuvent être annulées soit d'office par le préfet pour la violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique, soit sur la réclamation de toute partie intéressée.

Le préfet a en outre le droit de suspendre l'exécution de la délibération pendant un délai de trente jours ;

2° Celles de l'article 1^{er} et de l'article 9 de la loi du 24 juillet 1867 sont soumises aux mêmes règles que les délibérations de l'article 17 de la loi de 1837, mais, de plus, il faut qu'il y ait accord entre le préfet de la Seine et le Conseil municipal pour qu'elles soient exécutoires.

b) Délibérations soumises à approbation.

Les délibérations soumises à une approbation de l'autorité supérieure (préfet, ministre, chef de l'État ou même le pouvoir législatif) forment le droit commun pour la ville de Paris.

La loi du 18 juillet 1837, dans son article 19, énumère un certain nombre d'objets sur lesquels le Conseil municipal prend des délibérations soumises à approbation ; mais cette énumération n'est pas limitative, car cet article se termine par la disposition suivante : Le Conseil municipal délibère « ... et sur tous les autres « objets sur lesquels les lois et règlements appellent les « Conseils municipaux à délibérer ». Certaines matières comprises dans cet article 19 ont été soumises au ré-

gime des délibérations réglementaires par la loi du 24 juillet 1867, qui a elle-même prévu quelques cas de délibérations soumises à approbation.

Les objets pour lesquels le Conseil municipal de Paris ne peut prendre que des délibérations soumises à une approbation de l'autorité supérieure sont donc nombreux et peuvent se diviser en plusieurs catégories :

1^o Les délibérations qui modifient d'une façon particulièrement grave le domaine communal sont soumises à une approbation.

Pour les acquisitions de biens mobiliers et immobiliers par la commune, il y a lieu de distinguer si ces acquisitions ont lieu à titre gratuit ou à titre onéreux.

Pour les acquisitions à titre gratuit, l'administration supérieure a conservé certains pouvoirs dans l'intérêt de la commune. L'acceptation des dons et legs est autorisée par le préfet quand il y a des charges, des conditions ou une affectation immobilière, imposées par le donateur ou le testateur (décret du 25 mars 1852, tableau A, n^o 42).

Quand il y a réclamations des familles, c'est un décret en Conseil d'Etat qui autorise l'acceptation. Il importe en effet de protéger la commune et de l'empêcher de se laisser entraîner à la légère dans d'interminables procès, comme en font naître souvent les successions. La loi du 5 avril 1884, modifiée par la loi du 4 février 1901, a permis aux Conseils municipaux d'accepter définitivement les dons et legs faits à la commune même avec

charges, conditions ou affectation immobilière, en ne conservant qu'une restriction, l'absence de réclamations des familles (loi 5 avril 1884, articles 68 et 111 modifiés).

Pour le refus des dons et legs, la loi de 1884 s'est montrée aussi fort libérale, elle permet aux Conseils municipaux de refuser les libéralités dans tous les cas. Le préfet ne peut qu'appeler l'attention du Conseil sur le refus du don ou du legs et lui demander une seconde délibération. Mais la loi du 18 juillet 1837, art. 48, § 2, donnait au gouvernement le droit d'accepter d'office un don ou un legs fait à la commune. Cette disposition avait été dictée par la crainte que, dans certains cas, le Conseil municipal, subissant les influences des héritiers du donateur ou du testateur, ne sacrifiait à leur intérêt celui de la commune. Le droit d'approuver la délibération du Conseil municipal portant refus d'un don ou d'un legs est passé au préfet par le décret du 25 mars 1852. Nous avons vu que la loi du 24 juillet 1867, art. 1^{er}, avait classé dans les délibérations réglementaires du Conseil municipal, quand il y a accord avec le maire, le refus d'une libéralité quand il n'y a ni charges ni conditions.

Ce régime auquel est soumise la ville de Paris peut avoir des conséquences bizarres, ainsi que le fait remarquer M. Lavallée (page 120). « Il en résulte cette conséquence assez singulière que si le Conseil municipal et « le préfet de la Seine, en tant que maire, sont d'accord

« pour refuser une libéralité sans conditions ni charges,
« le gouvernement ne saurait l'accepter, d'office, mais
« qu'il le peut au contraire dans le cas où la libéralité
« est accompagnée de conditions qui la rendent plus ou
« moins onéreuse. Cette hypothèse se réalisera difficile-
« ment, le préfet pouvant éviter de se prononcer avant
« de s'être mis lui-même d'accord avec le gouverne-
« ment. La délibération portant refus devient alors une
« simple délibération soumise à autorisation. »

Quoiqu'il en soit, il semble que sur ce point, la législation applicable à Paris gagnerait à être modifiée dans un sens plus libéral, les influences des héritiers d'un donateur ou d'un testateur devant se faire moins sentir sur une assemblée aussi nombreuse et aussi éclairée que le Conseil municipal de Paris.

Les acquisitions à titre onéreux de meubles et celles d'immeubles quand la dépense totalisée avec celle des autres acquisitions déjà votées dans le même exercice ne dépasse pas le dixième revenus ordinaires (pour Paris environ 35 millions) sont réglées par le Conseil municipal d'accord avec le préfet.

La délibération portant acquisition d'immeubles doit être soumise à l'approbation du préfet si la valeur ajoutée à celle d'autres immeubles achetés dans le même exercice dépasse le dixième des revenus ordinaires de la ville. Ordinairement, quand le Conseil municipal règle cette acquisition, et toujours quand l'autorité supérieure approuve la délibération, l'acquisition est précédée

d'une enquête. Cette instruction doit présenter : 1^o l'estimation de l'immeuble à acquérir faite par des experts ; 2^o la confection d'un plan figuré et détaillé des lieux ; 3^o le résultat d'une enquête de commodo et incommodo. Grâce aux renseignements fournis par l'instruction, le Conseil municipal peut délibérer en connaissance de cause et le rôle du préfet chargé de l'approbation est facilité.

Les aliénations des biens de la commune sont également soumises à approbation. Les ventes de biens communaux sont faites généralement par adjudication publique. Le projet d'aliénation est préparé par le préfet de la Seine (en tant que maire) et soumis au Conseil municipal. La proposition doit être accompagnée d'une estimation de l'immeuble par un expert, d'un plan et d'une description de l'immeuble à aliéner. Le Conseil délibère sur le principe même de l'aliénation et sur les conditions dans lesquelles elle s'accomplira. Sa délibération pour être exécutoire doit ensuite être approuvée par le préfet.

Les échanges sont assimilés aux ventes. « L'expérience a démontré, dit une lettre ministérielle du mois de septembre 1837 (*Bull. int.* 1837, p. 176) que les échanges sont en général peu avantageux pour les communes et ne profitent le plus souvent qu'à l'intérêt privé. Ces sortes de contrats ne peuvent donc être autorisés qu'autant qu'ils ont un but réel d'utilité publique et que l'avantage ou la nécessité en est incon-

« testable. Dans les cas ordinaires, les communes doivent vendre. »

C'est avec juste raison que la loi a assimilé les échanges aux ventes, puisqu'elles peuvent servir à masquer une vente. Les délibérations du Conseil municipal relatives aux échanges de biens communaux sont donc soumises à l'approbation du préfet (Déc. 25 mars 1852, tableau A, n° 41).

La loi du 18 juillet 1837 range dans les délibérations soumises à approbation la délimitation ou le partage des biens indivis entre deux ou plusieurs communes ou sections de commune (art. 19, 4°) : et le parcours et la vaine pâture (art. 19, 8°) : ces dispositions n'ont pas d'application à Paris.

L'administration des biens de la commune est également soumise au contrôle de l'autorité supérieure. Les conditions des biens à ferme ou à loyer, à donner ou à prendre, quand ces baux excèdent la durée de dix-huit ans, sont soumises à l'approbation du préfet (Déc. 1852, tableau A, n° 44). Une ordonnance de 1818 prescrivait de procéder à la location par voie d'adjudication publique, à la chaleur des enchères, après enquête, expertise, affiches et publications. Ces formalités peuvent être exigées du Conseil municipal par l'autorité supérieure pour les baux soumis à son approbation.

L'affectation d'une propriété communale, c'est-à-dire l'acte par lequel l'autorité compétente détermine l'emploi qui sera fait d'une propriété publique et l'usage au-

quel elle sera employée, est également soumise à autorisation le plus souvent. Il faut distinguer si la propriété est déjà affectée ou non à un service public.

1° Quand l'immeuble est libre de toute affectation, le Conseil municipal peut l'affecter à un service public communal (Loi du 24 juillet 1867, art. 1, 8°) pourvu que cette affectation ne soit pas équivalente à un bail de plus de dix-huit ans, auquel cas l'approbation préfectorale est requise.

2° Quand l'immeuble est affecté à un service public, l'affectation à un autre service ne peut résulter que d'une délibération du Conseil municipal approuvée par le préfet. Dans certains cas cependant il faut l'intervention du chef de l'Etat; par exemple, les décrets des 23 avril 1810 et 9 avril 1811, ont cédé aux communes la propriété des casernes, bâtiments militaires ou édifices universitaires, à condition de conserver à ces immeubles leur destination spéciale : la désaffectation de ces propriétés exigerait un décret.

Les transactions entre la ville et les particuliers sont également soumises à l'approbation préfectorale; le numéro 43 du tableau A du décret du 25 mars 1852 charge en effet le préfet de l'approbation des délibérations concernant les transactions sur toutes sortes de biens, quelle qu'en soit la valeur.

L'article 19 de la loi du 18 juillet 1837 appelle le Conseil municipal à délibérer sur les actions judiciaires; ces délibérations ne sont pas soumises à l'approbation

de l'administration supérieure, mais cette approbation est remplacée par une formalité spéciale : l'autorisation du Conseil de préfecture est nécessaire pour ester en justice.

Le titre V de la loi du 18 juillet 1837 est tout entier consacré aux actions judiciaires et aux transactions.

« Nulle commune ou section de commune, dit l'art. 49, § 1, ne peut introduire une action en justice sans être autorisée par le Conseil de préfecture. Une nouvelle autorisation sera nécessaire à la commune après tout jugement intervenu pour se pourvoir devant un autre degré de juridiction. Si le Conseil de préfecture refuse une autorisation, la commune peut se pourvoir devant le chef de l'Etat, en Conseil d'Etat.

L'autorisation du Conseil de préfecture est également exigée quand la commune est défenderesse. A cet effet, la délibération du Conseil municipal décidant de défendre à une action en justice est transmise au Conseil de préfecture, qui doit décider dans le délai de deux mois à partir de la date du récépissé que le préfet remet au demandeur, quand celui-ci lui adresse le mémoire contenant les motifs de sa réclamation. Le refus d'autorisation du Conseil de préfecture doit être motivé. Le préfet comme maire peut, en vertu d'une délibération du Conseil municipal, se pourvoir devant le Conseil d'Etat, contre le refus d'autorisation.

Il est à remarquer que la loi n'a pas fait de distinction entre la demande et la défense et qu'elle a exigé l'auto-

risation du Conseil de préfecture dans les deux cas. Au premier abord l'assimilation de la défense à la demande pour l'autorisation peut sembler bizarre, mais l'autorisation de plaider peut même en cas de défense avoir des avantages pour la commune : le Conseil municipal, éclairé par la décision du Conseil de préfecture, pourra donner satisfaction à la demande du particulier lésé et ne pas soutenir un procès ne présentant pas pour la commune d'éléments suffisamment sérieux de discussion.

Le préfet de la Seine peut toutefois, sans autorisation préalable, intenter, en qualité de maire, toute action possessoire ou y défendre et faire tous autres actes conservatoires ou interruptifs des déchéances (art. 55, l. 18 juillet 1837).

Toute ces mesures de protection à l'égard de la commune ont été abandonnées en droit commun. La loi du 8 janvier 1905 modifiant l'article 121 de la loi du 5 avril 1884, dit en effet : « Le Conseil municipal délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la commune ou d'une section de commune », mais cette disposition de la loi du 8 janvier 1905 n'est pas applicable à Paris. Il est assez singulier de constater cette non application de la loi de 1905 à Paris, car cette ville n'engage aucune action en justice sans avoir pris l'avis du comité consultatif pour les affaires contentieuses, institué à la préfecture de la Seine et composé d'éminents jurisconsultes.

Une 2^e catégorie de délibérations du Conseil muni-

cipal soumises à approbation comprend des délibérations relatives aux travaux publics et à la voirie. C'est que les travaux publics, notamment ceux relatifs à la voirie, entraînent souvent des dépenses considérables et qu'en conséquence l'approbation de l'autorité supérieure est exigée ; de plus, les droits et les intérêts des particuliers doivent être respectés ; or, les travaux publics et les dispositions prises pour la voirie exigent fréquemment le sacrifice de la propriété privée à l'intérêt général, mais encore faut-il que les atteintes à cette propriété n'aient lieu qu'en cas d'absolue nécessité et moyennant indemnité : ce sont les raisons qui justifient une tutelle administrative rigoureuse.

Le Conseil municipal délibère sur les projets de travaux, leur approbation, les marchés passés pour leur exécution. Il règle lui-même les travaux de constructions neuves, de grosses réparations et d'entretien jusqu'à concurrence d'une dépense de 50 000 francs, chiffre peu élevé pour la ville de Paris, de sorte que les délibérations du Conseil municipal sur ces travaux sont les plus souvent soumises à approbation : le préfet est compétent en la matière d'après le décret du 25 mars 1852, tableau, A n° 48, qui lui accorde l'approbation des délibérations des Conseils municipaux pour les plans et devis des travaux quel qu'en soit le montant.

La loi du 5 avril 1884 a permis aux autres Conseils municipaux de statuer définitivement sur les projets de travaux, quand ceux-ci n'exigent pas la création de res-

sources spéciales. Ce texte, s'il était applicable à Paris, ne conférerait qu'une liberté assez restreinte au Conseil municipal, les travaux exigés pour les constructions neuves et les grosses réparations et d'entretien se traduisant toujours par des dépenses élevées, qui nécessitent des contributions extraordinaires.

L'autorité supérieure intervient aussi pour approuver les conventions relatives au mode d'exécution des travaux.

Les adjudications et réadjudications sont ordinairement subordonnées à l'approbation du préfet ; elles ne sont valables à l'égard de la ville de Paris et définitives qu'après cette approbation (art. 82 du règlement du 28 décembre 1878). L'article 10 de l'ordonnance du 14 novembre 1877 l'exigeait dans tous les cas.

En ce qui concerne les marchés de gré à gré, le décret du 21 février 1895 modifiant l'article 7 du décret de 1878 a décidé qu'il pouvait être procédé de cette façon, pour les fournitures, transports et travaux de services municipaux des préfectures de la Seine et de la police dont la dépense totale n'excède pas 20 000 francs, et s'il s'agit d'un marché passé pour plusieurs années dont la dépense annuelle n'excède pas 5 000 francs.

Cette disposition est spéciale à Paris ; de plus, les marchés de gré à gré sont autorisés dans les mêmes cas que ceux prévus par le droit commun (objets pour lesquels des brevets d'invention ont été pris, objets ayant un possesseur unique, fournitures à titre d'essai).

Comme il ne s'agit que des marchés en général peu importants, l'approbation est donnée par le préfet de la Seine, sauf pour les travaux déclarés d'utilité publique ; un décret en Conseil d'Etat intervient alors. L'article 16 de la loi du 24 juillet 1867 déclare en effet : « Les traités à passer pour l'exécution, par entreprises... de tous... travaux communaux déclarés d'utilité publique dans les dites villes (celles ayant au moins 3 millions de revenus) sont approuvés par décrets rendus en Conseil d'Etat ».

Dans les autres communes les traités de gré à gré pour tous les travaux communaux sont approuvés par le préfet ou par décret simple, suivant que les ressources de la ville dépassent ou non 3 millions.

La ville de Paris traite également avec de grandes Compagnies pour l'exécution de services municipaux. Les traités portant concession de ces services pour une durée de plus de trente ans sont approuvés par décret en Conseil d'Etat, ainsi que les tarifs et traités relatifs aux pompes funèbres (art. 16, l. du 24 juillet 1867). En droit commun (art. 115, § 2, l. 1884), le préfet ou un décret approuve la délibération suivant que la ville a moins ou plus de 3 millions de revenus.

L'intervention du Conseil municipal en matière de voirie se manifeste par le vote des crédits nécessaires à l'acquisition : 1° des portions de terrain abandonnées par des immeubles riverains de la voie publique frappés d'alignement et 2° des immeubles expropriés.

Les plans d'alignement, qui fournissent un moyen économique, mais lent, de redresser, d'élargir et de régulariser le tracé des voies existantes, portent atteinte à la propriété privée ; le Conseil municipal n'intervient que pour les examiner et les approuver quand ils ont été dressés par les géomètres du service du plan après l'enquête prévue par la loi du 3 mai 1841. Ils sont ensuite examinés par le Conseil général des ponts et chaussées et approuvés par décret en Conseil d'Etat.

L'administration ne peut d'ailleurs se prévaloir des plans d'alignement ni des servitudes de reculement imposées aux propriétaires pour créer, ouvrir ou prolonger de nouvelles voies. La jurisprudence du Conseil d'Etat décide que toutes les fois qu'une partie importante d'un immeuble est atteinte, il y a lieu de recourir à l'expropriation. La commune ne peut jamais exproprier elle-même ; les formes suivies très rigoureuses sont déterminées par la loi du 3 mai 1841. La déclaration d'utilité publique est faite suivant les cas par une loi ou un décret en Conseil d'Etat. La procédure ordinaire de l'expropriation pour cause d'utilité publique s'applique à Paris ; toutefois, l'administration a reçu du décret-loi du 26 mars 1852 des pouvoirs plus grands que ceux laissés aux autres villes : il lui est ainsi permis d'acquérir la totalité des immeubles atteints par l'expropriation, de comprendre des immeubles en dehors des alignements quand leur acquisition sera nécessaire à la suppression d'anciennes voies jugées inutiles, enfin de

réunir les terrains acquis aux propriétés contiguës soit à l'amiable, soit par expropriation.

Une 3^e catégorie de délibérations soumises à approbation comprend celles relatives à des questions financières. Une bonne gestion financière dans une ville comme Paris n'intéresse pas seulement la commune elle-même, mais l'Etat tout entier. Les finances des communes font partie de celles de l'Etat ; que le contribuable soit accablé d'impôts communaux, les impôts généraux rentreront difficilement dans les caisses de l'Etat. Aussi convient-il d'éviter tout gaspillage et pour cela des règles sont établies qui limitent considérablement les pouvoirs des Conseils municipaux en cette matière.

A Paris, le budget est préparé par le préfet de la Seine en sa qualité de maire (loi de 1837, a. 33), il est délibéré par le Conseil municipal (art. 19) et réglé par décret du Président de la République (loi du 24 juillet 1867, art. 15, qui exigeait cette approbation pour toute ville ayant 3 millions de revenus. L'article 145 de la loi du 5 avril 1884 contient la même exigence).

Le pouvoir central intervient d'abord dans la création des recettes. La commune n'est pas libre de se créer des ressources comme elle l'entend. Sans doute le Conseil municipal règle quelques recettes : il détermine, par exemple, les droits à percevoir pour permis de stationnement et de locations sur les rues, places et autres lieux dépendant du domaine public communal (loi du

24 juillet 1867, art. 1-5^o) ou le tarif des concessions dans les cimetières (même loi, art. 1-6^o) mais la plus grosse partie des recettes pour les impôts directs est fournie par les nombreux centimes additionnels aux impôts d'Etat, accordés par les lois de finances.

C'est la loi aussi qui a créé des taxes spéciales, qui sont perçues au profit des communes : par exemple, le vingtième de l'impôt sur les chevaux et voitures, la taxe sur les chiens (loi du 2 mai 1855), la taxe de balayage (loi du 26 mars 1873).

Les lois du 31 décembre 1900 et du 21 mars 1901, ont augmenté pour Paris ces taxes d'un certain nombre d'autres destinées à remplacer les droits d'octroi sur les boissons hygiéniques (taxe sur la valeur des propriétés non bâties, taxe foncière à la charge des propriétaires d'immeubles situés à Paris, taxe locative à la charge des occupants d'un immeuble à Paris...)

La tutelle administrative intervient d'une façon rigoureuse en matière d'octroi et d'emprunt.

La création d'un octroi apporte des entraves gênantes aux relations commerciales. Ce sont, en quelque sorte, des douanes intérieures établies dans un but fiscal. Il ne faut pas cependant que les octrois présentent le caractère prédominant du droit de douane, qui est surtout établi dans le but de protéger les industriels ou les agriculteurs d'un pays. L'octroi doit être un droit fiscal, et non un droit de protection. Aussi, l'établissement d'un octroi est-il subordonné en droit commun à l'appro-

bation de la délibération du Conseil municipal par un décret en Conseil d'Etat.

L'octroi de Paris, reconstitué par la loi du 27 vendémiaire an VII, a été organisé définitivement par l'ordonnance royale du 22 juillet 1831.

De nombreux textes postérieurs sont intervenus pour régler la question et empêcher que l'octroi ne soit une charge trop lourde pour la population. L'octroi ne doit pas porter sur des objets de première nécessité.

Les taxes ne peuvent atteindre que : 1° les boissons et liquides ; 2° les comestibles ; 3° les combustibles ; 4° fourrages ; 5° les matériaux.

Une loi spéciale peut seule autoriser une dérogation à ces dispositions ou modifier le périmètre de l'octroi.

Nous avons vu parmi les délibérations réglementaires de la loi de 1867 quelques cas pour lesquels le Conseil municipal était compétent en matière d'octroi.

La loi du 29 décembre 1897 portant suppression des droits sur les boissons hygiéniques, le Conseil municipal prit une délibération pour l'application de cette loi à Paris. Différentes lois postérieures (31 décembre 1900, 21 mars 1901) intervinrent pour autoriser la ville à percevoir certaines taxes de remplacement destinées à combler le déficit causé par la suppression des droits sur les boissons hygiéniques.

Les emprunts contractés par les communes sont également soumis à une tutelle administrative étroite. Si les emprunts offrent de grands avantages et permettent

à une commune de réaliser des travaux importants, dont la charge doit être répartie sur un certain nombre d'années, ils offrent aussi des inconvénients. L'amortissement de l'emprunt exige le plus souvent la création de ressources nouvelles et pèse pendant de longues années sur le budget communal. Dans l'intérêt même de la commune, il faut que les créanciers aient la certitude d'être payés : plus le crédit de la commune sera solide, plus les conditions offertes par les prêteurs seront avantageuses pour la commune. Aussi la loi a-t-elle organisé la procédure de l'inscription d'office, qui permet à l'administration supérieure de porter en dépense au budget communal la somme nécessaire au paiement des dettes exigibles. Il était donc logique de faire jouer à cette administration supérieure un rôle en quelque sorte préventif, en lui accordant le droit de donner son approbation aux projets d'emprunt des Conseils municipaux.

La loi du 7 avril 1902 modifiant les articles 142 et 143 de la loi de 1884 exige, en droit commun, l'approbation soit du préfet, soit du Président de la République, par décret en Conseil d'Etat.

Cette loi n'est pas applicable à Paris, où l'article 17 de la loi du 24 juillet 1867 est encore en vigueur : aucun emprunt ne peut être contracté à Paris sans une autorisation donnée par une loi : on a cru donner plus de garanties en exigeant une loi ; un décret en Conseil d'Etat aurait suffi. Sans doute les emprunts faits par la

ville de Paris en raison de leur chiffre élevé retiennent l'attention du Parlement, mais dans les assemblées politiques, tout prend une tournure politique, aussi vaut-il mieux restreindre leur intervention dans l'administration. Un décret en Conseil d'Etat offre toutes les garanties désirables et l'affaire soumise à cette formalité est souvent examinée plus sérieusement qu'elle ne le serait par les Chambres.

L'administration supérieure intervient aussi dans la fixation des dépenses : il nous faut examiner ses pouvoirs d'abord pour le rejet ou la réduction des dépenses, ensuite pour la création ou la majoration des dépenses.

Le rejet ou la réduction des dépenses rentre dans les pouvoirs de l'administration chargée de régler le budget : tel est le principe posé par l'article 36 de la loi du 18 juillet 1837 : « Les dépenses proposées au budget d'une commune peuvent être rejetées ou réduites par l'ordonnance du roi ou par l'arrêté du préfet qui règle ce budget ». Ce pouvoir était accordé à l'administration supérieure en vue de mettre obstacle aux gaspillages locaux.

La loi de 1837 apporte, dans son article 37, une première exception au principe : « La somme inscrite pour le crédit des dépenses imprévues ne pourra être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face, ou qu'elle excéderait le dixième des recettes ordinaires ». Ces conditions étant

remplies, les crédits portés au budget pour dépenses imprévues par le Conseil municipal ne pourront être réduites : le budget devient définitif.

L'article 147 de la loi du 5 avril 1884 reproduit à peu près la formule de l'article 37. « La somme inscrite pour le crédit des dépenses imprévues ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires, après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires, ne permettraient pas d'y faire face. »

L'article 2 de la loi du 24 juillet 1867 prévoit une deuxième exception au principe. « Lorsque le budget communal pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, les allocations portées au dit budget par le Conseil municipal pour les dépenses facultatives ne peuvent être changées ni modifiées par l'arrêté du préfet ou le décret qui règle le budget. »

L'article 145, alinéa 2 de la loi de 1884, reproduit cette disposition avec une simple addition : « Lorsque le budget pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires, soit facultatives, ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées au dit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure ».

Il n'y a donc qu'une légère différence entre les deux textes, la loi de 1884 n'a fait qu'ajouter deux mots « or-

dinaires ou extraordinaires » ; il ne faut pas oublier cependant que l'article 6 de la loi de 1867 rend applicable aux délibérations des Conseils municipaux prises en exécution de l'article 2 de la loi l'article 18 de la loi de 1837 : le préfet peut donc annuler la délibération du Conseil municipal ordonnant une dépense facultative non seulement si cette délibération viole la loi ou un règlement d'administration publique, mais encore pour toute autre cause sur réclamation d'un intéressé. Cette restriction n'existe plus en vertu de la loi de 1884 pour les autres communes que Paris.

Toutes ces dispositions ont été prises pour encourager les Conseils municipaux à organiser des finances communales prospères. Par une bonne gestion les Conseils municipaux excluront les pouvoirs de l'administration supérieure et auront leur liberté d'action. En fait, Paris n'a jamais profité de ces dispositions, car cette ville est obligée de faire appel aux contributions extraordinaires : c'est ainsi que depuis 1872 on voit figurer parmi les recettes du budget 44 centimes extraordinaires additionnels aux contributions directes et 22 centimes de même nature additionnels à la contribution des patentes.

Pour la création ou la majoration des dépenses, la loi de 1837, article 38, diminue les pouvoirs de l'administration : « Les dépenses proposées au budget ne peuvent être augmentées et il ne peut y en être introduit de nouvelles, par l'arrêté du préfet ou par décret, qu'autant qu'elles sont obligatoires ».

Les dépenses obligatoires étaient mentionnées dans l'article 30 de la loi, mais l'énumération n'était pas limitative, l'article 30 *in fine* portait « et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois ».

La loi de 1884 pose le même principe dans l'article 148, al. 2. « Le décret du président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget d'une commune... ne peut les augmenter (les dépenses) ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires ».

Ainsi c'est la loi seule qui peut imposer des dépenses obligatoires à la commune; en dehors d'une prescription légale, l'administration ne peut intervenir en inscrivant au budget communal une dépense que le Conseil municipal n'y a pas fait figurer. Depuis 1837 il ne convient donc plus de considérer comme des manifestations de la tutelle administrative les actes d'autorité par lesquels l'administration inscrit d'office une dépense au budget communal : l'administration est chargée seulement d'assurer l'exécution de la loi. Ces dépenses obligatoires sont nombreuses d'ailleurs et s'accroissent tous les jours avec les lois d'assistance et de protection sociale : le législateur prend soin de rendre obligatoires toutes les dépenses que le Conseil municipal serait tenté d'omettre dans le budget, parce qu'elles n'intéressent pas directement l'existence de la commune.

Telles sont les différentes catégories des délibérations soumises à une approbation de l'autorité supérieure ;

nous avons vu que ces délibérations forment le droit commun pour Paris. Pour se rendre bien compte des pouvoirs laissés au Conseil municipal, il faut se rappeler que pour toutes ces délibérations le Conseil a un droit de veto ; il peut ne pas délibérer sur une question et le gouvernement ne peut substituer son initiative à celle du Conseil, sauf trois exceptions : 1° le cas où l'administration peut procéder à l'inscription d'office d'une dépense obligatoire ; 2° le refus d'un don ou legs ; 3° le cas où il faut procéder à la vente des biens de la commune pour payer un créancier porteur d'un titre exécutoire.

c) *Avis, vœux, réclamations.*

L'administration supérieure demande souvent l'avis du Conseil municipal : tantôt ces avis sont obligatoires, c'est-à-dire qu'ils doivent être pris obligatoirement par l'administration, tantôt ils sont facultatifs : l'administration, de son plein gré, pour s'éclairer sur telle ou telle question, demande l'avis du Conseil municipal ; mais que ces avis soient obligatoires ou facultatifs, l'administration reste entièrement libre de sa décision, elle tient compte ou non de l'avis du Conseil municipal.

La loi du 18 juillet 1837 déclare obligatoires les avis du Conseil municipal sur les objets suivants : 1° Les circonscriptions relatives aux cultes (la loi du 9 décembre 1905 a modifié la législation en vigueur à ce su-

jet). 2° Les circonscriptions relatives à la distribution des secours publics. 3° Les projets d'alignement de grande voirie dans les villes, bourgs et villages. 4° L'acceptation des dons et legs faits aux établissements de charité et de bienfaisance. 5° Les autorisations d'emprunter, d'acquérir, d'échanger, d'aliéner, de plaider ou de transiger, demandées par les mêmes établissements... 6° Les budgets et les comptes des établissements de charité et de bienfaisance. 7°... 8° Enfin tous les objets sur lesquels les Conseils municipaux sont appelés par les lois et règlements à donner leur avis ou seront consultés par le préfet.

Dans cette dernière catégorie rentre la création des bureaux de bienfaisance, qui est autorisée par le préfet après avis du Conseil municipal (art. 14 de la loi du 24 juillet 1867).

La loi de 1884 a ajouté d'autres cas où l'avis du Conseil municipal est obligatoirement pris dans les autres communes que Paris.

L'article 24 de la loi de 1837 donne le droit au Conseil municipal d'exprimer des vœux. « Le Conseil municipal peut exprimer son vœu pour tous les objets d'intérêt local. Il ne peut ni publier aucune protestation, proclamation ou adresse. »

Les vœux politiques lui sont donc interdits et la sanction est indiquée dans l'article 25 de la loi du 5 mai 1855. « Tout Conseil municipal... qui publierait des proclamations ou adresses sera immédiatement suspendu

par le préfet. » Cette sanction est donc très énergique.

Si le vœu politique n'a pas le caractère de proclamation ou adresse, il sera simplement annulé par le gouvernement, en vertu de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871 comme portant sur un objet non compris dans les matières d'administration communale.

Le Conseil municipal peut encore, en vertu de l'article 29 de la loi de 1837, réclamer, s'il y a lieu, contre le contingent assigné à la commune dans l'établissement des impôts de répartition. Toutefois, comme il n'y a pas de Conseil d'arrondissement à Paris, il devrait s'adresser directement au Conseil général.

Nous avons ainsi passé en revue les différentes prérogatives du pouvoir central à l'égard de la municipalité parisienne. Par les attributions conférées à ses agents, le préfet de la Seine et le préfet de police, par la nécessité d'approbation des délibérations de droit commun du Conseil municipal, le gouvernement a conservé à Paris une très forte situation. Cependant nous avons vu qu'il ne peut se substituer au Conseil municipal que dans des cas restreints ; ce droit « de ne pas faire » accorde au Conseil municipal un sérieux avantage. Aussi y a-t-il plutôt une collaboration entre le préfet de la Seine, représentant du gouvernement et chargé de l'exécution des délibérations du Conseil municipal, et ce Conseil lui-même que des rapports de dépendance. Comme l'approbation de beaucoup de délibérations est donnée par le préfet, dont les pouvoirs ont été étendus par le décret du

25 mars 1852, les attributions du Conseil municipal soumises à approbation se rapprochent dans un grand nombre de cas des objets pour lesquels le Conseil prend des délibérations réglementaires en vertu de l'article 1 de la loi du 24 juillet 1867, celles-ci étant exécutoires seulement en cas d'accord entre le préfet et le Conseil.

CHAPITRE IV

DE DIFFÉRENTS PROJETS DE RÉFORME DE L'ORGANISATION MUNICIPALE DE PARIS ET DE L'INFLUENCE QUE LEUR ADOPTION EXERCERAIT SUR LA TUTELLE ADMINISTRA- TIVE DE CETTE VILLE

La législation, qui régit Paris actuellement, a été attaquée souvent et de nombreuses propositions ont été faites en vue de remplacer par un texte unique les dispositions diverses qui sont applicables à cette ville. On fait remarquer que ces lois, lorsqu'elles ont été élaborées, n'avaient aucunement en vue la ville de Paris et qu'elles ne sont pas faites pour elle, qu'il serait préférable et plus conforme à l'état de notre législation d'avoir une loi unique pour Paris au lieu de textes disparates.

Aussi de nombreux projets ont-ils été établis soit par le Conseil municipal, soit par la Chambre des députés, soit même par le gouvernement. Aucun d'eux n'a abouti jusqu'à présent.

En prenant la loi du 5 avril 1884 comme point de com-

paraïson, on peut répartir les projets qui ont été formés en 3 catégories : la 1^{re} comprendra les projets qui accorderaient à la ville une autonomie plus complète que celle du droit commun actuel ; la 2^e, ceux proposant l'application pure et simple à la ville de Paris de la loi du 5 avril 1884 ; enfin dans la 3^e catégorie seront rangés les projets tendant à accorder à Paris plus de liberté qu'actuellement et plaçant cette ville dans une situation intermédiaire entre sa situation actuelle et celle des autres communes de France, régies par la loi de 1884.

Dans la 1^{re} catégorie rentre le projet de M. Sigismond Lacroix, adopté en 1880 par le Conseil municipal de Paris (cette délibération du conseil fut annulée par application de l'article 14 de la loi du 14 avril 1871) et présenté par lui à la Chambre des Députés en 1886.

M. Sigismond Lacroix répudie le droit commun pour la ville de Paris. « En réalité, dit-il, on ne fait qu'esquiver les difficultés... Tout le monde reconnaît qu'en raison de son immense population et de sa superficie considérable, Paris ne peut pas ne pas avoir un régime spécial, sinon au point de vue des attributions, du moins au point de vue de l'organisation. Un régime spécial est nécessaire ; en d'autres termes, le droit commun est impossible ».

Ceci posé, M. Sigismond Lacroix ne cherche pas la solution du problème dans le sens de restrictions au droit commun, mais élabore un projet de décentralisation absolue ; il organise « l'autonomie communale ».

L'assemblée délibérante devait être élue au scrutin de liste avec représentation proportionnelle à la population. Le renouvellement avait lieu par tiers chaque année.

La vérification des élections était faite par l'assemblée communale elle-même.

En ce qui concerne le fonctionnement du Conseil municipal, la plus grande liberté lui était laissée : aucune distinction n'était faite entre les sessions ordinaires et extraordinaires : le Conseil municipal pouvait se réunir sur la convocation du Conseil de mairie ou sur demande du quart des membres de l'assemblée.

Le pouvoir central ne conservait aucune autorité sur le Conseil municipal : l'article 7 du projet portait abrogation des dispositions légales permettant de suspendre et de dissoudre le Conseil municipal. Le renouvellement par tiers de l'assemblée chaque année aurait donné toute garantie au corps électoral en lui permettant de se prononcer tous les ans sur la gestion des intérêts communaux et de manifester son approbation ou son mécontentement sur la façon d'agir du Conseil municipal.

L'administration active, d'après l'article 8 du projet, était collective ; le pouvoir exécutif de la commune ne devait plus être confié à un seul agent, mais à un Conseil de mairie présidé par le maire et comprenant 8 adjoints. Les membres du Conseil de mairie étaient élus par le conseil mnicipal à la majorité absolue parmi ses membres ; ils étaient nommés pour la durée de leur mandat de conseiller municipal. L'assemblée avait aussi

le pouvoir de révocation et l'exerçait dans les mêmes conditions que celui de nomination.

Chacun des adjoints était placé à la tête d'un service municipal, dont il était responsable.

L'article 11, outre cette responsabilité individuelle, organisait la responsabilité collective du Conseil municipal.

Les plus larges pouvoirs étaient accordés au Conseil de mairie à l'égard du personnel municipal : tous les employés municipaux étaient nommés et révoqués par lui.

Bref, le pouvoir central ne pouvait intervenir en aucune façon dans l'organisation et le fonctionnement du Conseil municipal et des services de la ville.

Les attributions conférées au Conseil municipal étaient fort larges. Le Conseil décidait souverainement dans la limite des intérêts communaux. Il prenait à cet effet des délibérations qui étaient exécutoires immédiatement et qui n'étaient susceptibles ni d'approbation ni d'opposition. Elles pouvaient seulement pour cause d'incompétence, être déferées « aux juridictions compétentes », qui devaient statuer dans le délai d'un mois.

Le Conseil municipal pouvait en outre émettre des avis sur les questions d'intérêt général.

Ses pouvoirs sur les différentes matières communales étaient très étendus.

En matière financière, l'établissement, l'assiette et le mode de perception des impôts communaux étaient réglés par le Conseil municipal. Le budget de chaque

exercice voté par lui était définitif sans qu'aucune approbation fût nécessaire. Réserve était faite cependant des emprunts qui ne pouvaient être contractés qu'après ratification des délibérations les concernant par les électeurs de la commune.

Pour la question de l'enseignement, la commune avait seule la direction des établissements publics d'enseignement primaire ; elle pouvait fonder des établissements d'instruction secondaire et supérieure ; les programmes d'enseignement étaient arrêtés par le Conseil municipal.

La préfecture de police était abolie ; les attributions confiées au préfet de police étaient réparties entre certaines autorités : le Conseil organisait la police communale dont la direction était confiée à un adjoint ; la police judiciaire faisait retour au parquet et la police politique au ministre de l'Intérieur.

L'assistance publique était organisée par le Conseil municipal ; le budget hospitalier était incorporé au budget communal, toutes les questions d'assistance étaient réglées par le Conseil.

Le service des inhumations et pompes funèbres était constitué en service municipal.

La ville de Paris n'était tenue à aucune dépense pour les cultes (ces dépenses étaient alors obligatoires) ; ni pour la garde républicaine et toute autre force armée dépendant du gouvernement.

De nombreux amendements avaient été apportés à ce projet par le Conseil municipal lui-même, qui admit la

dissolution du Conseil par décret motivé et limita aux impôts directs ceux que le Conseil pourrait établir sans approbation : l'assemblée n'aurait donc pu établir seule ni contributions indirectes, ni taxes de péage sur les objets en transit.

En outre, l'Etat aurait pu posséder des établissements d'enseignement primaire.

Le rôle du pouvoir central dans l'administration municipale de Paris était donc nul, c'était l'autonomie complète ou presque de la commune. Cette organisation était logique pour M. Sigismond Lacroix : « Si la tutelle, disait-il, est légitime vis-à-vis des faibles, elle est injuste et oppressive à l'égard des majeurs. Le droit commun est basé sur une présomption d'incapacité relative qu'il serait ridicule d'invoquer à l'égard de Paris ». Cette critique ne peut se comprendre que si l'on interprète le mot « tutelle » dans le sens qu'il a dans le droit civil ; mais on n'envisage alors qu'une toute petite partie du problème : les mesures dans l'intérêt de la commune elle-même. La sauvegarde des intérêts généraux n'est pas envisagée et c'est surtout cette considération qui doit déterminer la mesure de la liberté laissée à l'autorité municipale. Or, le système de M. Sigismond Lacroix ne tenait pas compte de la protection de ces intérêts généraux. « Il établit au profit exclusif de la ville de Paris un régime tout exceptionnel que l'on a justement « désigné sous le nom d'autonomie ; car dans ce système « les liens qui doivent rattacher le groupe communal à

« la nation elle-même sont tellement affaiblis qu'il est
« permis de considérer en effet la commune comme
« ayant non seulement des institutions libres — ce qui
« serait salulaire à tous les points de vue — mais des
« institutions trop distinctes et trop indépendantes des
« institutions générales du pays, ce qui pourrait être
« dans certaines éventualités un danger véritable pour
« l'unité et la sécurité nationales (1) ».

Il est certain que ce système généralisé dans toute la France est impraticable. Notre pays a besoin d'être fortement uni vis-à-vis de l'étranger pour jouer un rôle dans le concert européen. Qu'un pays comme la Suisse, qui est un pays neutre, accorde à ses cantons une liberté qui leur permet de se voter des ressources, d'organiser leur budget à leur guise, cela semble raisonnable ; mais notre pays n'est pas dans les mêmes conditions que la Suisse.

Ce système appliqué à Paris est de plus fort dangereux pour la nation. « Il s'agit de savoir, dit M. Ducrocq dans son *Cours de droit administratif* si l'intérêt général sera dominé par l'intérêt local, si les représentants de l'Etat seront indépendants et libres dans la capitale, si les pouvoirs publics de France pourront y accomplir leur mission sans obstacle ou s'ils seront à la merci de l'administration communale. »

(1) Rapport sur la proposition Sigismond Lacroix. *Journal Officiel*, 1887. Chambre des départements. Documents, annexes, 1642, p. 475.

Aussi le projet d'autonomie communale n'a-t-il pas été accepté, mais à différentes reprises on a proposé d'appliquer à Paris le droit commun tel qu'il résulte de la loi du 5 avril 1884.

Deux propositions de loi ont été faites à la Chambre des députés en 1894 en vue de rendre applicable à Paris et à la Seine le droit commun.

La première a été présentée par M. Michelin à la séance de la Chambre du 25 janvier 1894 : le droit commun était applicable à Paris, les attributions de la préfecture de police étaient partagées entre les mêmes autorités que dans le système de M. Sigismond Lacroix. Toutefois, le maire ne présidait pas le Conseil municipal, qui élisait lui-même son président. Le maire et les adjoints étaient élus par le Conseil municipal et pris dans son sein ; ils se partageaient les différents services.

Les maires et adjoints d'arrondissement officiers de l'état civil étaient conservés : ils étaient élus par le Conseil municipal et placés sous la direction et le contrôle du maire de Paris.

Dans la séance de la Chambre du 24 avril 1894, une proposition de M. Vaillant demandait également l'application de la loi de 1884 à Paris. La commune de Paris devait être divisée en cent sections d'un nombre approximativement égal d'habitants, la section étant la sous-unité élémentaire administrative et électorale de la commune et représentée au Conseil municipal par un conseiller.

M. Champoudry fut chargé de présenter un rapport sur la proposition de M. Vaillant.

L'application du droit commun offrirait un certain nombre d'avantages que nous avons rencontrés dans le cours de cet exposé et que nous résumons :

Le pouvoir exécutif de la commune appartiendrait aux représentants élus de la commune au lieu d'être entre les mains des agents du gouvernement.

L'organisation et le fonctionnement du Conseil municipal seraient plus libres ; le droit de convoquer le Conseil appartiendrait au maire ; les conditions de suspension et de dissolution imposées au pouvoir central seraient plus rigoureuses et la délégation spéciale nommée par lui aurait des pouvoirs restreints.

Les délibérations exécutoires par elles-mêmes formeraient le droit commun ; l'annulation ne pourrait être prononcée que par le préfet en Conseil de préfecture pour les délibérations nulles de plein droit.

Le maire est chargé de la police municipale et le ministre de l'Intérieur des mesures de sûreté générale.

Une proposition de M. Roquet, en 1883, organisait une municipalité véritable dans chacun des vingt arrondissements. Ce système a été repris et exposé par M. Villain dans sa brochure « Paris et la mairie centrale ».

Après avoir constaté que le gouvernement ne peut supporter à côté des pouvoirs de l'Etat une puissance avec laquelle il faille compter et contre laquelle on

puisse être amené à entrer en lutte, M. Villain conclut : « Entre le système fédéraliste des autonomistes et le système centralisateur du gouvernement, il y a place pour un système qui soit libéral, tout en étant conservateur des droits de l'Etat... qui laisse à la commune ce qui est d'intérêt local, au département ce qui est d'intérêt régional, à l'Etat ce qui est d'intérêt national ». Eu conséquence, il propose la division de Paris en un certain nombre de sections avec des municipalités comme celles du droit commun, mais on se heurte à beaucoup de difficultés dans ce système, surtout au point de vue financier.

D'autres projets, qui forment notre 3^e catégorie, tiennent compte de la situation unique de Paris, conservent en partie la législation actuellement en vigueur, mais accordent à la municipalité parisienne plus de pouvoirs qu'elle n'en a actuellement des textes.

M. Goblet opposa le 15 mars 1887, au projet de M. Sigismond Lacroix, une proposition qui, sans aller jusqu'à conférer à l'administration municipale autant de droits que dans le droit commun, modifiait dans un sens libéral la législation actuelle. Il convient, disait M. Gobelet dans l'exposé des motifs de son projet, de « laisser le pouvoir exécutif entre les mains des deux « préfets, représentant le gouvernement, mais il faut « accorder au pouvoir délibérant, au Conseil municipal, « aussi complètement que le permet l'organisation spéciale de Paris, toutes les attributions, toutes les li-

« bertés que la loi de 1884 a déjà données aux Conseils
« municipaux des autres communes de la République...

« Dans cet ordre d'idées nous avons été naturellement amenés à prendre pour base de notre étude et pour guide dans la classification des articles la loi de 1884 elle-même, nous bornant le plus souvent à déclarer applicables à Paris les articles de cette loi et n'apportant d'autres modifications que celles que commandaient la nature même des choses, l'importance de la population parisienne, la multiplicité et la gravité des intérêts en jeu. »

M. Goblet conserve donc aux deux préfets leurs anciennes attributions.

Une liberté plus grande est accordée au Conseil municipal qui comprend 96 membres. L'assemblée ne peut plus être suspendue par le préfet ; et la dissolution ne peut être prononcée que par décret motivé du Président de la République : mais dans cette hypothèse ou en cas de démission collective, le gouvernement est tenu de faire procéder à de nouvelles élections dans le délai de 2 mois à partir de la dissolution ou de la démission.

Pendant cet intervalle, le préfet de la Seine pourvoit aux intérêts de la ville, mais son pouvoir ne s'étend qu'aux actes de pure administration conservatoire et urgente.

Quatre sessions ordinaires d'un mois sont prévues, celle du budget peut durer six semaines. Les sessions extraordinaires ne peuvent durer que 8 jours au plus et

on ne peut y discuter que sur les objets portés à l'ordre du jour ; mais les commissions permanentes étaient autorisées.

Le progrès était grand surtout pour les attributions : désormais les délibérations réglementaires étaient la règle.

Les délibérations soumises à approbation étaient conservées dans les termes du droit commun (art. 68, l. 1884). Toutefois, le législateur de 1884 n'ayant donné aux réunions illégales des Conseils municipaux d'autres sanctions que la déclaration de nullité de leurs délibérations, le Conseil municipal de Paris, en raison de l'importance considérable de l'assemblée, était assimilé aux Conseils généraux et l'article 34 de la loi du 10 août 1871 lui était applicable : le soin de déclarer la réunion illégale était donc remis au préfet de la Seine, qui, par arrêté motivé, déclarait la réunion illégale, prononçait la nullité des actes et prenait toute les mesures nécessaires pour la dissolution de l'assemblée ; son arrêté devait être, en outre, transmis au procureur général pour l'application des peines édictées par l'article 258 du Code pénal.

Enfin, en ce qui concerne l'administration de la ville de Paris, toutes les franchises que la loi de 1884 avait données aux autres communes étaient accordées à la ville de Paris ; seules étaient admises les exceptions rendues inévitables par la situation de fait de Paris : par exemple, on n'avait pu appliquer le chapitre IV de

la loi du 5 avril 1884 relatif à la comptabilité des communes ; cette matière d'ordre purement administratif continuait à être réglée par le décret du 28 décembre 1878.

Une autre proposition de loi fut présentée à la séance de la Chambre des députés du 23 janvier 1897 par M. Alphonse Humbert. Après avoir fait la critique de l'organisation municipale actuelle, où le préfet de la Seine, maire de Paris, est à la fois censeur des actes du Conseil et l'exécuteur de ses décisions, comme tel, placé sous son contrôle, M. Humbert ajoute : « Nous nous sommes inspirés de ce double principe : assurer aux mandataires directs de Paris et à leur chef la plus grande étendue de pouvoir dans le domaine des affaires municipales ; laisser aux mains des représentants du gouvernement l'autorité publique dans toute son intégrité ».

Le titre I du projet est consacré au Conseil municipal : les conseillers municipaux doivent être élus au scrutin de liste par arrondissement. Le droit commun s'applique, sauf une légère modification, pour la convocation des électeurs, le sectionnement électoral et tous les détails des élections.

Le Conseil municipal ne peut être dissous que par décret motivé du Président de la République et rendu en Conseil des ministres ; en cas de dissolution ou de démission de tous les membres en exercice, les nouvelles élections doivent avoir lieu dans les 2 mois. La

mission confiée au préfet de la Seine dans cet intervalle est identique à celle qui lui est conférée par le projet de M. Goblet.

Le fonctionnement et les attributions du Conseil municipal sont réglés à peu de chose près de la même façon que par M. Goblet : seule l'application de l'article 34 de la loi du 10 août 1871 au Conseil municipal de Paris n'est pas prévue.

Le projet de M. Humbert se sépare nettement de celui de M. Goblet pour l'organisation de la mairie centrale de Paris. Le maire et ses six adjoints sont élus par le Conseil municipal parmi ses membres ; les maires d'arrondissement sont choisis également par le Conseil municipal mais en dehors du Conseil. Le droit commun s'applique en ce qui concerne les formalités de l'élection du maire et des adjoints, l'énumération des pouvoirs du maire, réserve faite de la police, les conditions auxquelles doivent satisfaire les arrêtés du maire pour être obligatoires.

Les articles 20 et 21 déterminent les pouvoirs du maire en matière de police municipale ; l'énumération des objets pour lesquels le maire a le pouvoir réglementaire est sensiblement la même que dans la loi de 1884. Le pouvoir central par l'intermédiaire du préfet de police exerce le contrôle organisé par les articles 85 et 95 de la loi du 5 avril 1884. L'article 85 confère au préfet le droit, dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, d'y procé-

der d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

D'après l'article 95, les arrêtés pris par le maire peuvent être annulés ou suspendus par le préfet. De plus ceux qui portent règlement permanent ne sont exécutoires qu'un mois après la remise de l'ampliation constatée par les récépissés du préfet, sauf le cas d'urgence pour lequel le préfet peut en autoriser l'exécution immédiate.

Le titre III consacré à l'administration de la ville de Paris reprend les dispositions du projet de M. Goblet. Le droit commun est applicable, sauf les dispositions visant les sections de commune, qui n'existent pas à Paris, l'organisation de l'assistance publique et de la comptabilité de la ville; de plus, les dépenses de la préfecture de police sont maintenues conformément à la législation en vigueur.

Le titre IV rend applicables à la ville de Paris les dispositions concernant les biens et les droits indivis entre plusieurs communes.

En somme, ce projet ne diffère de celui de M. Goblet que sur un point essentiel, l'organisation de la mairie centrale de Paris.

L'échec de ces divers projets n'a pas découragé ceux qui réclament pour Paris plus de liberté. Jusqu'en ces derniers temps des projets tendant à la réforme de la législation en vigueur furent déposés.

Le Conseil municipal ayant décidé, le 11 juin 1906, la création d'une commission chargée d'étudier les moyens

de réaliser l'autonomie communale, M. Morel présenta un rapport d'organisation municipale. « Le Parlement « et le gouvernement, dit-il, dont les rouages essentiels « résident à Paris, ont toujours redouté la turbulence et « les coups de tête du peuple parisien. Aussi le pouvoir « central revendique-t-il le soin légitime d'organiser la « police et d'assurer l'ordre et la sécurité autour de « lui... Cette raison a toujours été et reste encore fort « respectable, mais fallait-il donc que son influence dé- « bordât du champ de l'organisation de la police muni- « cipale pour s'étendre sur l'administration proprement « dite des affaires et des finances communales, c'est-à- « dire sur la gestion des intérêts communaux, étrangère « au maintien de la tranquillité et de la sécurité au sein « de la ville.

« En séparant la police de l'ensemble du pouvoir mu- « nicipal, on forme deux parties bien distinctes et qui « peuvent être régies de façon absolument indépen- « dante ».

Aussi M. Morel revendique-t-il pour la ville, sous la simple surveillance du gouvernement, « le droit de dé- « cider de tout ce qui concerne l'administration de son « domaine privé, la sauvegarde de ses droits et de ses « intérêts, son aménagement, ses améliorations ou trans- « formations, des dépenses qu'il (le Conseil) jugera né- « cessaires et possibles pour son bien-être ou le déve- « loppement de sa prospérité ; de la façon la plus équi- « table et la plus économique dont il pourra se procurer

« ses ressources, enfin de toutes ces mesures d'ordre
« privé qui composent la vie administrative et finan-
« cière d'une collectivité douée de la personnalité mo-
« rale ».

Le préfet de la Seine continuait à exercer le pouvoir exécutif mais sous le contrôle du Conseil et la surveillance du bureau.

En 1908, le bureau du Conseil, d'accord avec plusieurs conseillers généraux, sénateurs et députés de la Seine, après une démarche faite au ministère de l'Intérieur, élaborait un projet de réorganisation sur proposition de M. Patenne. On conservait l'organisation actuelle de la police ; la question de la mairie centrale et de l'autonomie communale était réservée.

La disposition originale du projet était la suivante : il était créé un comité composé d'un certain nombre de membres de droit (le président et les vice-présidents du Conseil municipal, les présidents des commissions permanentes...) ; ce comité devait être chargé de veiller à l'exécution des délibérations prises par le Conseil et investi des pouvoirs de contrôle les plus étendus. Il y avait là une confusion entre le pouvoir exécutif et le pouvoir délibérant et cette confusion était encore aggravée par ce fait que la présidence du comité devait être confiée tour à tour au préfet de la Seine et au président du Conseil municipal.

Tels sont les principaux types de projets visant à la réorganisation municipale de Paris et tendant tous à ré-

duire la tutelle administrative qu'exerce le pouvoir central à l'égard de la ville,

Est-il souhaitable que l'un de ces projets soit adopté ou le maintien du *statu quo* est-il préférable ? En fait, le Conseil municipal jouit d'une liberté suffisante et le gouvernement n'emploie jamais les armes qu'il a conservées ; l'adoption du projet de M. Goblet mettrait en concordance le fait et le droit : les intérêts généraux seraient encore convenablement garantis, et, surtout à Paris, c'est principalement cette protection qui fixe la mesure dans laquelle la tutelle administrative est légitime.

Vu : le Président,
H. BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen,
P. CAUWÈS

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
Pour le Vice-Recteur,
L'Inspecteur de l'Académie
Albert CAHEN

BIBLIOGRAPHIE

- AUCOC. — *Conférences sur l'administration et le droit administratif.*
- BERTHÉLEMY. — *Traité élémentaire de droit administratif.*
- DELAMARRE. — *Traité de la police.*
- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif.*
- FUSTEL DE COULANGES. — *Histoire des institutions politiques de l'ancienne France.*
- LAVALLÉE. — *Le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris.*
- LEROUX DE LINCY. — *Histoire de l'Hôtel de Ville de Paris.*
- LEROY. — *Dissertation sur l'origine de l'Hôtel de Ville de Paris, servant d'introduction à l'histoire de la Ville de Paris par Félibien et Lobineau.*
- MASSAT. — *Manuel de la législation administrative spéciale à la ville de Paris et au département de la Seine.*
- MORGAND. — *La loi municipale.*
- RAIGA. — *Conférence faite à la Faculté de droit de Paris en 1909-1910 sur le régime administratif du département de la Seine et de la ville de Paris.*
- RAYNOUARD. — *Histoire du droit municipal en France.*
- ROBIQUET. — *Histoire municipale de Paris. Le personnel municipal pendant la Révolution.*
- SIMONET. — *Traité élémentaire de droit public et administratif.*

TABLE DES MATIERES

Préambule	4
CHAPITRE I. — Historique	9
A. Epoque romaine et franque	9
B. Les rois de la 3 ^e race (De Hugues Capet à la Révo- lution)	12
C. De 1789 à l'an VIII	28
D. De l'an VIII à l'époque actuelle	44
CHAPITRE II. — Les pouvoirs du gouvernement sur les agents municipaux, sur l'organisation et le fonctionnement du Conseil municipal et des services communaux	54
§ 1. — Le préfet de la Seine et le personnel sous ses ordres	54
§ 2. — Le préfet de police et le personnel sous ses ordres .	61
§ 3. — Les maires et adjoints d'arrondissement	64
§ 4. — Le Conseil municipal. Organisation et fonctionne- ment	66
CHAPITRE III. — Les pouvoirs du gouvernement sur les attribu- tions et les actes des membres du corps municipal	86
§ 1. — Le préfet de la Seine. Ses attributions comme maire central de Paris.	87
§ 2. — Le préfet de police. Ses attributions comme maire central de Paris au point de vue de la police	94
Logez	II

§ 3. — Les maires et adjoints d'arrondissement	102
§ 4. — Le Conseil municipal. Ses attributions	105
<i>a)</i> Délibérations réglementaires	105
<i>b)</i> Délibérations soumises à approbation	116
<i>c)</i> Avis, vœux, réclamations.	137
CHAPITRE IV. — De différents projets de réforme de l'organisation municipale de Paris et de l'influence que leur adoption exercer- ait sur la tutelle administrative de cette ville	141

